



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Mayo 2026

Presentación

Sistema de Consultas Absueltas

La absolución de las consultas jurídicas a las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, es competencia del Procurador General del Estado, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 3 y 13 de su Ley Orgánica.

Cada pronunciamiento es el resultado del estudio del equipo de abogados de la Dirección Nacional de Consultoría, que se apoya según la materia con la experticia de los profesionales de las demás direcciones sustantivas y regionales de la PGE, y, finalmente, revisado y, de ser el caso, modificado por el Procurador General del Estado, lo que permite asegurar la rigurosidad jurídica de cada proyecto, mantener la unidad institucional y reforzar el rol preventivo de la absolución de consultas como parte del ciclo de defensa jurídica del Estado.

El pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de las normas por toda la Administración Pública, por lo que la ley ordena que los extractos se publiquen en el Registro Oficial.

Adicionalmente, por iniciativa de la PGE el texto íntegro de cada pronunciamiento consta en el Sistema de Consultas Absueltas, en el portal institucional www.pge.gob.ec que es una herramienta de acceso público.

A fin de promover la transparencia del trabajo institucional, facilitar el acceso de los usuarios y contribuir al respeto del principio de legalidad que rige en Derecho Público, la PGE pone a disposición de la ciudadanía los pronunciamientos emitidos durante el mes de mayo de 2026 y, en adelante, con periodicidad mensual.

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado

Contenido

No.	Fecha de pronunciamiento	INSTITUCIÓN PÚBLICA Materia de la consulta	pág.
1	04-may-26	JUNTA DE BENEFICENCIA DE GUAYAQUIL LICITUD DE LOS JUEGOS DE AZAR	4
2	05-may-26	PETROECUADOR IMPUGNACIÓN DE CONTROVERSIAS LABORALES EN LAS EP	20
3	06-may-26	EMELNORTE SUBROGACIÓN Y ENCARGOS LOEP	27
4	07-may-26	INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL, I.S.S.P.O.L EJERCICIO DE COMPETENCIAS	35
5	11-may-26	INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL, I.S.S.P.O.L INVERSIÓN Y ADQUISICIÓN DE ACCIONES DE UNA EMPRESA HOLDING	41
6	12-may-26	CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL B.P. OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS CERTIFICADOS DE PASIVOS GARANTIZADOS	47
7	13-may-26	ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES AUTÓNOMOS SUBOFICIAL EDISON MENDOZA HÉROE DEL ALTO CENEPA / 95 POSESIÓN PREVIA A LA DECLARATORIA DE ÁREAS PROTEGIDAS Y PATRIMONIO FORESTAL NACIONAL	57
8	13-may-26	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES QUE OTORGA EL IESS	62
9	14-may-26	MUNICIPIO DE JIPIJAPA COBRO IMPUESTOS A EMPRESAS DISUELTAS	72
10	14-may-26	TRANNAVE - TRANSPORTES NAVIEROS ECUATORIANOS APLICACIÓN DE LA LOEP A ENTIDADES CREADAS CON ANTERIORIDAD	82
11	26-may-26	SOCIEDAD DE LUCHA CONTRA EL CÁNCER - SOLCA SUJETOS A CONTROL UAFE	88
12	26-may-26	AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES ARCOTEL PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN PROCEDIMIENTOS DE TELECOMUNICACIONES	97

Oficio N° 16528

Quito D.M., 04 de mayo de 2026

Ingeniero
Juan Xavier Cordovéz Ortega
DIRECTOR
JUNTA DE BENEFICENCIA DE GUAYAQUIL
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio sin número, de 26 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Debe entenderse que los juegos de azar constituyen una actividad de objeto ilícito en materia civil, conforme a los artículos 1478, 1482 1698, 2164 y 2165 del Código Civil, con independencia de que quien los organice persiga o no fines de lucro, cuya única excepción de licitud es la existencia de una habilitación normativa expresa, como es el caso de la Lotería administrada por la Junta de Beneficencia de Guayaquil en virtud del Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 y de las rifas y sorteos autorizados conforme a la Ley de Ventas por Sorteo?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico suscrito por el Procurador Alterno de la Honorable junta de Beneficencia de Guayaquil (en adelante, “*J. B. Guayaquil*”), el cual citó los artículos 132 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 564, 580, 1478, 1482, 1484, 1698, 1699, 2165, 2168 del Código Civil² (en adelante, “*CC*”); 236 del Código Orgánico Integral Penal³ (en adelante, “*COIP*”); 3 de la Ley de Compañías (en adelante, “*LC*”); 1 y 2 del Decreto Supremo No. 130⁴ de 1937; Ley de Ventas por Sorteo⁵ (en adelante, “*LVS*”); con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“8. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ILICITUD CIVIL DE LOS JUEGOS DE AZAR.

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

³ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

⁴ Decreto Supremo No. 130, publicado en el Registro Oficial No. 57 de 03 de enero de 1938.

⁵ LVS, publicada en el Registro Oficial No. 560 de 07 de abril de 2005.

8.1. *La calificación de los juegos de azar como actividades de objeto ilícito en materia civil produce las siguientes consecuencias jurídicas concretas en el ordenamiento ecuatoriano, aunque no llegaren a ser considerados delitos si no se encuadran en el respectivo tipo penal, que como se expuso son acordes a la tradición jurídica iberoamericana:*

- a) ***Nulidad absoluta de los contratos:*** *Todo contrato o acuerdo que tenga por objeto la organización, participación o financiamiento de un juego de azar no amparado por habilitación legal expresa adolece de nulidad absoluta conforme el artículo 1698 del Código Civil. Esta nulidad puede y debe ser declarada de oficio por el juez cuando aparece de manifiesto en el contrato.*
- b) ***Denegación de la acción civil:*** *Conforme el artículo 2165 del Código Civil, no hay acción para reclamar lo que se haya ganado en juego de azar no autorizado por ley, ni para reclamar lo prestado para el juego. Los tribunales de justicia no darán tutela a derechos derivados de dichas actividades.*
- c) ***Imposibilidad de registro y autorización administrativa:*** *Ninguna autoridad pública —sea el Gobierno Central o un GAD Municipal— puede emitir válidamente registros, licencias o autorizaciones para actividades de objeto ilícito civil. La autorización municipal de un juego de azar civilmente ilícito es un acto administrativo viciado de nulidad.*
- d) ***Ilicitud de competencia desleal:*** *La oferta de servicios de juegos de azar fuera de las habilitaciones legales expresas constituye, además, un acto de competencia desleal frente a los operadores lícitos —en particular, frente a la Junta de Beneficencia de Guayaquil—, sancionable conforme a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y la Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal.*

9. CONCLUSIÓN.

9.1. *En consecuencia con los fundamentos expuestos, nuestra posición institucional es la siguiente:*

- a) *Los juegos de azar son, por regla general, actividades de objeto ilícito en el ordenamiento jurídico civil ecuatoriano, conforme a los artículos 1478, 1482 1698, 2164 y 2165 del Código Civil, en concordancia con la prohibición general establecida en el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 y el mandato popular de la Consulta Popular de 7 de mayo de 2011.*
- b) *Esta ilicitud civil opera con independencia de que quien organice el juego persiga o no fines de lucro. La distinción entre juegos de azar lucrativos y no lucrativos puede ser relevante en el ámbito penal (artículo 236 del COIP), por la redacción del tipo penal, pero es irrelevante en el ámbito civil: las deudas y contratos derivados de juegos de azar son de objeto ilícito sean sus fines lucrativos o no.*

c) La única manera de exceptuar a un juego de azar del régimen general de ilicitud civil es mediante una norma de rango legal que así lo establezca expresamente, en consonancia con la tradición jurídica romano-iberoamericana que admite el juego únicamente cuando la ley lo autoriza, pues la determinación de si una actividad o contrato merece tutela del orden jurídico civil y sus excepciones es una valoración normativa del legislador. En el Ecuador, las únicas habilitaciones legales vigentes son el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 —que exceptúa a la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil— y la Ley de Ventas por Sorteo”.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: *i)* Régimen jurídico de los juegos de azar; *ii)* Precisiones sobre pronunciamiento previo; *iii)* Naturaleza jurídica de la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

2.1. Régimen jurídico de los juegos de azar. –

Los artículos 82 y 226 de la CRE, en su orden, consagran el derecho a la seguridad jurídica, que se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y, el principio de legalidad por el cual los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico. Así, el artículo 103 de la CRE prevé que *“La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa”* (énfasis añadido).

Respecto de los juegos de azar, mediante Decreto Ejecutivo No. 669⁶, el Presidente Constitucional de la República dispuso convocar a Consulta Popular al pueblo ecuatoriano con la siguiente interrogante: *“Pregunta 7: De la prohibición de los juegos de azar con fines de lucro. ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?”*.

De acuerdo con el segundo inciso del artículo 106 de la CRE, para la *“aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos”*; y, el inciso final de esa norma establece que *“El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento”* (énfasis añadido). En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral publicó los resultados oficiales del Referéndum y Consulta Popular – llevada a cabo el 07 de mayo del 2011 – en el Suplemento del Registro Oficial No. 490, de 13 de Julio de 2011, en el cual el pueblo ecuatoriano votó afirmativamente, de forma mayoritaria, la pregunta antes indicada.

En cumplimiento de lo dispuesto, el Ministerio de Turismo emitió el Reglamento del Régimen de Transición de los Juegos de Azar Practicados en Casinos y Salas de Juego⁷ el cual, en su artículo 1, establece que, a partir de la vigencia de esa norma reglamentaria, *“todos*

⁶ Decreto Ejecutivo No. 669, publicado en el Registro Oficial No. 399 del 9 de marzo del 2011.

⁷ Reglamento del Régimen de Transición de los Juegos de Azar Practicados en Casinos y Salas de Juego, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 16 de septiembre de 2011.

aquellos establecimientos dedicados al juego de azar, tales como casinos, casas de apuesta, salas de juegos, entre otros, cesarán sus actividades”, agregando en su artículo 2 que tendrán el plazo máximo improrrogable de seis meses, contados a partir de la publicación del reglamento en el Registro Oficial, para el “cese de sus actividades de negocio o comerciales y consiguiente cierre de sus establecimientos”.

Por su parte, con relación a la prohibición de los juegos de azar, el artículo 1 del Decreto Supremo No. 130 dispone que **“Quedan prohibidos los juegos de azar, o sea aquellos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que lo valga, y la ganancia o pérdida depende única y exclusivamente de la suerte”** (énfasis añadido).

El artículo 2 del decreto en cita prevé que **“Quedan exceptuados de la anterior disposición la Lotería de la Beneficencia Municipal de Guayaquil, así como las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiestas cívicas, Navidad y Año Nuevo, siempre que estos últimos no fueren premios que representen dinero, para lo que obtendrán la autorización del Ministerio del Ramo”** (énfasis añadido).

En concordancia con lo dispuesto, el artículo 2 de la LVS establece que **“Quedan terminantemente prohibidos los sistemas de sorteos que jueguen con la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Los sorteos se efectuarán mediante ánforas especiales o cualquier sistema mecánico, en lugares públicos”.**

Concordante con lo expuesto, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Ventas de Bienes por Sorteo⁸ (en adelante, “RLVBS”) dispone que **“están prohibidos los juegos de azar, o sea aquellos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que le represente y la ganancia o pérdida dependa única y exclusivamente de la suerte, con excepción de la Lotería de Guayaquil que promueve la Junta de Beneficencia y las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiesta cívica, navidad y año nuevo”** (énfasis añadido).

Agrega esa norma reglamentaria que se prohíbe otorgar autorizaciones para promover ventas por sorteo en los siguientes casos:

“a) De sorteos en los que el premio consista en dinero, vales, órdenes de pago, moneda extranjera o cualquier documento equivalente, ya como premio único o complementario a los bienes objeto de la promoción de venta;

b) Cuando el sistema propuesto para la venta de bienes juegue con la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil;

c) Cuando el sistema de premiación del sorteo constituya un juego de azar o lotería y no se use el ánfora o sistemas mecánicos, ya sea omitiéndolos y reemplazándolos por sistemas electrónicos y/o computarizados; y,

d) Cuando el sistema de juego utilizado para la venta ofrezca premios por terminales o aproximaciones al número favorecido”.

⁸ RLVBS, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 16 de septiembre de 2011

Con relación a la legalidad de los actos y declaraciones de voluntad, el artículo 1478 del CC dispone que *“Hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al Derecho Público Ecuatoriano”*. Asimismo, hay *“objeto ilícito en las deudas contraídas en juego de azar, en la venta de libros cuya circulación está prohibida por autoridad competente, de láminas, pinturas, estatuas, telecomunicaciones, audiovisuales obscenos, y de impresos condenados como abusivos de la libertad de opinión y expresión; y generalmente, en todo contrato prohibido por las leyes”*, según lo previsto en el artículo 1482 ibidem (énfasis añadido).

En ese sentido, el artículo 1483 del CC determina que *“No puede haber obligación sin una causa real y lícita; pero no es necesario expresarla”*; así, se entiende por causa al *“motivo que induce al acto o contrato; y por causa ilícita la prohibida por ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público”*. Agrega el artículo 1484 ibidem que *“No podrá repetirse lo que se ha dado o pagado por un objeto o causa ilícita, a sabiendas”*.

Con relación al juego y la apuesta, el artículo 2164 del CC dispone que, sobre los juegos de azar, se estará a lo dicho en el artículo 1482 previamente citado; y, respecto de los juegos y apuestas lícitos, a los artículos del Parágrafo 1º *“DEL JUEGO Y DE LA APUESTA”*.

Así, el artículo 2165 del CC prescribe que *“El juego y la apuesta no producen acción, sino solamente excepción. El que gana no puede exigir el pago. Pero si paga el que pierde, no puede repetir lo pagado, a menos que se haya ganado con dolo”*. El artículo 2166 ibidem prevé que *“Hay dolo en el que hace la apuesta si sabe de cierto que se ha de verificar o se ha verificado el hecho materia de la apuesta”*.

Vistos los antecedentes y las disposiciones normativas más relevantes, corresponde efectuar un análisis más detallado de los juegos de azar, que debe ser efectuado desde un punto de vista de una relevancia jurídica estricta, ya que, incluso dentro de una categoría lógica general de “juegos de azar” habrá algunos que no alcancen un rango mínimo de materialidad y sean ajenos, por lo tanto, a cualquier prohibición general o a cualquier consideración de ilicitud civil. CONTARDO GONZALEZ lo explica en forma muy didáctica al decir:

“Los primeros que tienen el carácter de lícitos son los juegos de azar gratuitos. Es decir, aquellos en los que no hay una contraprestación en dinero, y la satisfacción es solo lúdica. Tal sería el caso, por ejemplo, la de una apuesta que solo apareja satisfacción personal para el ganador, sin otra contraprestación. O bien, en que el objeto de la apuesta sea irrisorio o nominal, es decir, en el que no haya intención de obligarse. O, incluso, existiendo intención de obligarse, que el valor de la apuesta no llegue a más que al honor comprendido en la misma, como lo sería someterse a un acto festivo o denigrante para el perdedor. Todo se entiende bajo el supuesto de que el cumplimiento de la apuesta no constituya un delito que apareje un atentado a las buenas costumbres, en que habría eventualmente un ilícito en el cumplimiento de la apuesta. En similar sentido de lo que venimos señalando, un fallo antiguo de la Corte Suprema determinó que aun cuando haya apuesta, pero no ligada a un propósito de lucro, sino de diversión, pasatiempo o distracción, el contrato no genera acciones de corte patrimonial, ni menos un reproche moral a los apostadores”⁹.

⁹ Juan Ignacio Contardo González: “Concepto de juego de destreza y de azar. Tribunal Constitucional, rol 2758-2015, 10 de septiembre de 2015”. En: Revista Chilena de Derecho Privado, No. 25, pp. 203-215 [diciembre 2015], p. 207 (énfasis añadido).

Es por ello que hacemos énfasis en que se debe efectuar una conceptualización estrictamente jurídica de los juegos de azar, dejando a un lado todos aquellos que no tienen una connotación económica, ni producen efectos materiales significativos, ni se exteriorizan con efectos socialmente relevantes. Y es por tal motivo que se centrará el enfoque en el juego de azar que implique la actividad o contrato en que (i) hay envite o **se arriesga dinero o algo que lo represente o lo valga** (como lo señalan el Decreto Supremo No. 130 y el RLVBS) y (ii) en el que sus resultados “*se definen, en forma exclusiva, por la suerte*”¹⁰.

Adicionalmente, el análisis de los juegos de azar debe ser efectuado en una doble óptica: respecto de los organizadores o responsables de negocios de casas o salas de juegos o casinos y respecto de los que intervienen directamente en la actividad como tal, es decir, los jugadores (o de ser el caso, apostadores):

- (i) En lo relativo a los primeros, es claro el régimen jurídico aplicable que viene dado por el Decreto Supremo No. 130, por el RLVBS y por los resultados de la Consulta Popular celebrada en el año 2011, todos los cuales confluyen en una prohibición general de juegos de azar en el Ecuador, salvo expresas excepciones normativas, lo que deriva en una ilicitud civil de la actividad (objeto ilícito del acto o contrato) y no solamente de las deudas que de ella se deriven, sin importar para ello si el organizador o empresario tiene o no fin de lucro.

El texto de la prohibición general del Art. 1 del Decreto Supremo No. 130 es claro y no amerita mayor comentario. Igualmente ocurre con el Art. 5 del RLVBS. En lo que tiene que ver con la Consulta Popular 2011, es particularmente relevante lo que ha señalado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos. Así, en el Dictamen 9-25-CP/25, de 26 de septiembre de 2025, ha dicho:

“36. Este Organismo observa que, en el ordenamiento jurídico vigente, el funcionamiento de casinos y salas de juego se encuentra prohibido desde la consulta popular realizada el 7 de mayo de 2011, lo que configuró un régimen de prohibición absoluta de estas actividades a nivel nacional. Producto de dicha decisión, el legislador incorporó en el Código Orgánico Integral Penal el artículo 236, que tipifica como delito la administración, funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, sancionando esta conducta con pena privativa de libertad de uno a tres años. Adicionalmente, cuando estas actividades se ejecuten con fines de lucro simulando un carácter distinto, la sanción se agrava de tres a cinco años de prisión. En ambos supuestos se prevé además el comiso de los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos”.

De igual manera, en los Dictámenes 12-19-CP/19 y 13-19-CP/19, la Corte rechazó la realización de una consulta popular, en el cantón Salinas, sobre la legalización de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, indicando:

¹⁰ PGE, Oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, énfasis añadido.

“Uno de los efectos de la consulta popular se manifestó en la tipificación, por parte de la Asamblea Nacional, del delito que se denominó ‘Casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar’ (...). “El objeto de las consultas populares locales versaría sobre un objeto ilícito a nivel nacional pues los casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar se encuentra expresamente prohibidos en la norma penal nacional (art. 236 COIP). En el supuesto que las consultas populares se llevasen a cabo y obtuviesen resultados favorables, implicaría que la voluntad popular a nivel local sea burlada pues sus resultados serían jurídicamente inejecutables. Lo contrario significaría el absurdo que para dar viabilidad a lo decidido se deberían modificar disposiciones generales de alcance nacional o condicionar la vigencia y eficacia de la normativa penal bajo un régimen de excepcionalidad exclusivo para el cantón Salinas”.

Como se ha señalado en las decisiones citadas de la Corte Constitucional, la prohibición general civil se trasladó y especificó en materia penal en la tipificación incorporada en el Art. 236 del COIP que exige, ahí sí y para efectos exclusivos de la punición penal, la existencia de fin de lucro (tanto así que sanciona en forma más gravosa la simulación de inexistencia de tal finalidad).

- (ii) En lo que tiene que ver con quienes intervienen directamente en el juego de azar, sin perjuicio de que ellos se encuentran, como es lógico, también sometidos a la regla general de ilicitud civil prevista en las normas anteriormente citadas, es también evidente que principalmente se verán afectados por las consecuencias económicas derivadas del resultado del azar, es decir, al cobro o pago, según sea el caso, del dinero o equivalentes que se hayan comprometido en el envite. Y, en función de ello, es particularmente relevante lo dispuesto en la primera parte del Art. 1482 del Código Civil que establece categóricamente que hay **“objeto ilícito en las deudas contraídas en juego de azar”**.

En el análisis de este particular efecto (y sin perjuicio de que, como se afirma en varias partes de este documento, no solo es la deuda sino el propio juego que adolece de objeto ilícito), es relevante la opinión de ALESSANDRI BESA que señala: *“(...) hay objeto ilícito en las deudas contraídas en juegos de azar, y esto se refiere a las deudas que se contraen entre las personas mismas que intervienen en el juego, entre las que toman parte activa en él; jurídicamente, entonces, juego es ‘el entretenimiento acompañado de pacto que el ganancioso deba lucrarse con una suma a expensas del perdido, y cuando el juego es de azar, dicho pacto, del cual nace la deuda, adolece de objeto ilícito’*¹¹.

Por otro lado, y como se ha mencionado en líneas anteriores, es necesario recalcar que no solo hay objeto ilícito en las deudas contraídas en juego de azar (como lo indica la primera parte del Art. 1482), sino en el juego de azar como tal, de la manera en que ha sido conceptualmente delimitado, que se concluye por los siguientes dos fundamentos principales:

¹¹ Alessandri Besa, Arturo: *La nulidad y la rescisión en el derecho civil chileno*, Santiago, Editorial Jurídica, 2010, Tomo I, p. 158.

- (i) porque configura **una actividad que contraviene el Derecho Público Ecuatoriano** (art. 1478) o porque, en cualquier caso, **constituye un contrato prohibido por las leyes** (art. 1482, *in fine*). Y en ambos escenarios, las normas expresas que consagran esta contravención o prohibición están dadas por el Art. 1 del Decreto Supremo No. 130 (“*Quedan prohibidos los juegos de azar, o sea aquellos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que lo valga, y la ganancia o pérdida depende única y exclusivamente de la suerte*”); y por el Art. 5 del Reglamento de la Ley de Venta de Bienes por Sorteo (“*(...) están prohibidos los juegos de azar, o sea aquéllos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que le represente y la ganancia o pérdida dependa única y exclusivamente de la suerte (...)*”).

En el mismo sentido se ha pronunciado la doctrina. Así, el profesor CONTARDO GONZALEZ lo explica de la siguiente manera:

“(...) si se genera una deuda en un juego de azar, lo que se intenta prohibir más bien es que el acreedor no pueda cobrarla. Si se inicia una acción de cumplimiento, el juez podría declarar la nulidad de oficio si el vicio aparece de manifiesto en el acto o contrato. Sucederá, entonces, que el juez puede declarar la nulidad, y el acreedor no podrá obtener el cumplimiento de la obligación. También la norma se aplicaría al apostador que paga la deuda, y luego intente obtener la nulidad de la obligación y consecuente restitución, por cuanto en este caso no puede pedirla y le es vedado por el art. 1683, ya que sabe o debe saber el vicio que lo invalidaba. Y si un tercero con interés solicitar la nulidad (no lo puede hacer el acreedor por la misma razón anterior), no puede el deudor obtener restitución de lo pagado, toda vez que habría contraído una deuda sancionada con un objeto ilícito a sabiendas (art. 1468). Ahora bien, el juego de azar (prohibido) también adolece de objeto ilícito, pero no por el art. 1466, sino por el art. 1682¹², es decir, sería contrario al Derecho Público chileno. Como veremos a continuación, a las normas que los regulan debe calificárseles de Derecho Público fundamentalmente por dos razones. Una, porque están sancionadas penalmente las actividades de juegos de azar, aunque de ellos no se generen deudas y dos, es que hay toda una institucionalidad de Derecho Público que permite en casos limitados las apuestas de azar. Así, el que actúa fuera de los márgenes permitidos, contraviene el Derecho Público chileno”¹³.

Y el efecto de adolecer de objeto ilícito está dado con claridad por el Art. 1698: genera la nulidad absoluta del acto o contrato. Al respecto, seguimos la línea trazada por el profesor PARRAGUEZ que señala que “*la mayoría de los autores (...) destaca el rol sancionatorio de la nulidad en la medida que su consecuencia es finalmente la invalidación del negocio. Es lo que sostiene Claro Solar a la vista del artículo 1681 del Código civil chileno que se refiere a la omisión de los requisitos prescritos por la ley para ‘el valor del mismo acto o contrato.’ Valencia Zea es más explícito en este sentido y la*

¹² Equivalentes a nuestros 1482 y 1698, respectivamente.

¹³ Juan Ignacio Contardo González, *ob. cit.*, pp. 206-207 (énfasis añadido).

define como ‘una sanción que se aplica a los negocios que no se ajustan a los requisitos que la ley ordena observar’, en tanto los Ospina expresan que: “la nulidad es la **descalificación que el propio legislador decreta cuando la llamada ley contractual o ley particular incurre en quebranto de normas de jerarquía superior**”¹⁴. El mismo autor, comentando el objeto ilícito configurado sobre la base hipotética de la contravención de normas, señala que ‘(…) No hay duda de que en los casos aludidos de los artículos 1477 y 1482 estamos ante negocios ilegales, pues un contrato lo es cuando infringe **‘una concreta ley prohibitiva o imperativa;**’ en tanto que la calificación de negocios ilícitos se reserva para aquellos en los que existe una **‘disconformidad del contenido del contrato con la moral social’**”¹⁵. En otra obra, el mismo autor ha simplificado la distinción entre negocios, actos o contratos ilícitos e ilegales: “(…) con el propósito de dejar zanjado este asunto en nuestro sistema civil, y aunque ello ofrezca un interés más teórico que práctico, parece necesario advertir que el artículo 1482 deja ver **que entre legalidad e ilicitud, más que una oposición, existe una relación de género a especie donde el negocio ilícito es el género, que se evidencia en la frase Hay asimismo objeto ilícito en…; y el negocio ilegal (contrato prohibido por las leyes) es una de las tantas especies de negocios ilícitos allí descritos**”¹⁶.

En todo caso, es claro que la consecuencia de la ilicitud civil de actos o contratos prohibidos por las leyes es la nulidad absoluta de los mismos.

- (ii) porque cualquier intento de considerar que únicamente adolece de objeto ilícito la deuda que se genera (y no el juego de azar como tal), que busque fundamentarse en el hecho de que la ley priva de la posibilidad de repetir a aquel que haya pagado voluntariamente lo perdido, **adolece de tres errores fundamentales:**

(a) confunde la regulación específica otorgada a ciertos juegos “lícitos” con las consecuencias que, por regla general, la norma civil le ha dado a los juegos de azar (que, *contrario sensu*, no son lícitos para el Código Civil). Así, el art. 2164 señala que “**sobre los juegos de azar se estará a lo dicho en el Art. 1482; y en los juegos y apuestas lícitos, a los artículos siguientes**”. Por su parte, el Art. 2165 establece varias reglas: (1) el juego y la apuesta no producen acción, sino solamente excepción; (2) el que gana no puede exigir el pago; y, (3) que, con todo, si paga el que pierde, no puede repetir lo pagado, a menos que se haya ganado con dolo. Sin embargo, es evidente que esas reglas específicas hacen referencia a aquellos juegos que no están prohibidos, esto es, que no adolecen de objeto ilícito y no se refiere, por consiguiente, a los juegos de azar, pues, respecto de estos últimos el art. 2164 ha dicho con claridad que se sujetan al art. 1482.

¹⁴ Luis Parraguez Ruiz, *Régimen Jurídico del Contrato*, Cevallos Editora Jurídica, Quito, 2023, p. 584 (énfasis añadido).

¹⁵ Parraguez, *ob. cit.* p. 525, énfasis añadido.

¹⁶ Luis Parraguez Ruiz: *Sobre la ilicitud del objeto en el caso del artículo 1487 del Código Civil. Iuris Dictio. Año 10, Vol. 13, p. 126.*

Es decir, era necesario que el Código Civil introdujera estas normas específicas respecto de juegos “lícitos” porque respecto de los prohibidos (los de azar) se deben aplicar las reglas generales sobre falta de acción, pago y no repetición (que ya analizaremos) que rigen para la generalidad de los casos de objeto o causa ilícitas. MEZA BARROS lo sintetiza con claridad: *“La ley distingue entre juegos lícitos y juegos ilícitos o de azar. Entre los juegos lícitos, los hay en que predomina el esfuerzo o destreza corporal, como el de armas, carreras a pie o a caballo y otros semejantes que, con tal de que no contravengan las leyes o reglamentos de policía. ‘producirán acción’ y son, por consiguiente, verdaderas obligaciones civiles. Y los hay en que predomina el esfuerzo o destreza intelectual. El art. 2260 dispone textualmente: ‘El que gana no puede exigir el pago. Pero si el que pierde, paga, no puede repetir lo pagado, a menos que se haya ganado con dolo’. Se produce, en este caso pues, el efecto fundamental de las obligaciones naturales, porque esta clase de juegos ‘no produce acción, sino solamente excepción’”*¹⁷;

(b) confunde la categorización “total” del acto o contrato en cuestión con solo uno de los efectos que se han sido materia de regulación específica en la ley. Así, la calificación jurídica del objeto de un acto o contrato como “ilícito” se deriva directamente de la confrontación de su contenido con determinadas hipótesis previstas en la norma civil (en este caso, la contravención al Derecho Público ecuatoriano o a la prohibición de celebración y ejecución de determinados contratos), las que, una vez cumplidas, originan una consecuencia principal y objetiva que es, como se ha visto ya, la nulidad absoluta del acto o contrato. Que, luego de ello (o en forma adicional), se deriven otros efectos “*inter partes*” (como son la falta de acción para exigir lo ganado o la falta de derecho a repetir lo pagado) no elimina la primaria consideración de que el acto o contrato es nulo ni sirve siquiera de posible justificación para pretender dotarlo de una mínima o incipiente validez. El hecho de que el ganador de un juego prohibido pueda quedarse con lo que el perdedor le ha pagado voluntariamente no convierte al juego de azar en civilmente permitido, su objeto no ha mutado. Como explica LOPEZ MAZA, *“(…) la privación de la posibilidad de reclamar la restitución de lo entregado no se funda en que la entrega fuera cumplimiento de una obligación natural, sino al revés, en que el reclamante debe ser sancionado y no se le puede admitir que alegue su propia conducta irregular para fundar en ella su pretensión”*¹⁸; y,

(c) olvida que ese mismo efecto concreto (la inexistencia de la posibilidad de repetir lo pagado) se produce en todos los casos en que se ha pagado una obligación que adolece de objeto o causa ilícitas y no solo en los casos específicamente regulados relativos al juego y apuesta. Así, el Art. 1484 establece categóricamente: *“No podrá repetirse lo que se ha dado o pagado*

¹⁷ Ramón Meza Barros: *Manual de Derecho Civil. De las Obligaciones*, Editorial Jurídica de Chile, Octava Edición, Santiago, 1994, pp. 59-60 (énfasis añadido).

¹⁸ Sebastián López Maza: *“El contrato de juego y apuesta en el ámbito civil. Editorial Aranzadi, Navarra, 2011, pp. 139-140 (énfasis añadido).*

por un objeto o causa ilícita, a sabiendas". Al respecto, el profesor PARRAGUEZ RUIZ explica, con su usual claridad: *"Por consiguiente la ilicitud del objeto es causa de nulidad absoluta del contrato como lo expresa el artículo 1698: "La nulidad producida por un objeto o causa ilícita |... | son nulidades absolutas", con una sanción adicional que hace más grave todavía esta ilicitud y que está prevista en el artículo 1484, según el cual no puede repetirse 'lo que se ha dado o pagado por un objeto o causa ilícita, a sabiendas.' Esta última norma es una consecuencia más del vigor que tiene en nuestro sistema la regla de que nadie puede aprovecharse de su propio dolo (nemo auditur propriam turpitudinem allegans), pues si el contratante sabía que celebraba un negocio con objeto ilícito es dolosa e inaceptable su pretensión de recuperar lo que dio o pagó en virtud de aquél"*¹⁹.

Una vez que fue abordada la ilicitud general (salvo las ya citadas excepciones normativas expresamente previstas) de los juegos de azar en el ámbito civil, corresponde analizarlos dentro del ámbito penal. Así, el artículo 236 del COIP, respecto de los casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, tipifica lo siguiente:

"La persona que administre, ponga en funcionamiento o establezca casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

La persona que con afán de lucro lleve a cabo las actividades señaladas en el inciso anterior, simulando que las efectúa sin fines de lucro, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Serán comisados los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos por el cometimiento de la infracción".

En relación con lo citado (y sin perjuicio de que este tema será analizado en un apartado independiente), debe señalarse que, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, ante una consulta planteada también por la Junta de Beneficencia de Guayaquil, este organismo concluyó lo siguiente:

"3.- Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su Consulta se concluye que, por el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales, como garantía de los derechos de las personas la prohibición de establecer negocios dedicados a la realización de 'juegos de azar', resultante de la consulta popular de 7 de mayo de 2011 y el tipo penal contemplado en el artículo 236 del COIP, debe ser entendida en sentido literal, esto es referida a los negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte. En consecuencia, dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal y que, por el contrario, están reguladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento, que deben ser otorgadas

¹⁹ Luis Parraguez Ruiz, Régimen Jurídico del Contrato, Cevallos Editora Jurídica, Quito, 2023, p. 529 (énfasis añadido).

por las autoridades públicas competentes, como aquellas sujetas a LT y el COOTAD”.

De lo expuesto se observa que: *i)* históricamente, desde el siglo pasado, se encuentran prohibidos los juegos de azar, así lo establece el Decreto Supremo No. 130; y, más recientemente, con la expedición de la codificación de la Ley Ventas por Sorteo y su Reglamento se reitera dicha prohibición; *ii)* en la actualidad, mediante la consulta popular y referéndum de 2011, el pueblo ecuatoriano decidió de forma mayoritaria prohibir el establecimiento de negocios dedicados a los juegos de azar tales como casinos y salas de juegos, por lo tanto, todos aquellos establecimientos dedicados al juego de azar, tuvieron que cesar sus actividades; *iii)* adicionalmente, y en el ámbito estrictamente penal, el COIP sanciona el funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, que se realicen con afán de lucro; y, *iv)* la excepción que contemplan tanto el Decreto Supremo No. 130 como el Reglamento de la Ley de Ventas de Bienes por Sorteo es aplicable únicamente para la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiesta cívica, navidad y año nuevo, siempre que estos últimos no fueren premios que representen dinero, y que cuenten con la autorización del Ministerio del Ramo.

2.2. Precisiones sobre pronunciamiento previo -

Como se ha indicado en líneas anteriores, mediante Oficio No. 12906, de 2 de septiembre de 2025, se absolvió una consulta formulada por el GAD del cantón Salinas, concluyendo esta Procuraduría que, ***“con fundamento en el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales y que impiden la interpretación extensiva de la ley penal -como garantía de los derechos de las personas- (...) el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal sanciona a quienes, con fines de lucro, establezcan negocios dedicados a la realización de juegos de azar; y no a aquellos que lo hacen sin fines de lucro y con propósito de beneficencia pública (...) dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal”.***

Como en varias partes del presente Oficio se ha indicado que los juegos de azar en el Ecuador constituyen, por regla general, una actividad de objeto ilícito en materia civil, sin importar si quien los organiza persigue o no fines de lucro, resulta necesario precisar si existe alguna contradicción entre lo mencionado en el Oficio No. 12906 y lo que se señala en este pronunciamiento.

Al respecto, se debe señalar que, como lo ha manifestado la doctrina y la jurisprudencia de manera uniforme, el hecho de que una determinada conducta o actividad no sea considerada como penalmente punible no necesariamente incide en su consideración como civilmente permitida, aceptada o protegida, pues ambas categorías normativas difieren sustancialmente en su naturaleza, alcance y finalidades. Así, el maestro español ALBALADEJO enfatizaba que ***“ser un juego o apuesta civilmente prohibido o permitido, nada tiene que ver con que se trate de que el juego sea penalmente ilícito o lícito”***, añadiendo que cuando la ley habla de juegos o apuestas civilmente prohibidos se alude a que la ley ***“no protege”*** los contratos celebrados sobre ellos²⁰.

²⁰ Manuel Albaladejo: *Derecho Civil, II, Volumen 2*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1994, p. 368 (énfasis añadido).

En la misma línea se manifiesta la profesora ECHEVARRÍA RADA que señala: *“Si se comparan los preceptos del Código Penal con los del Código Civil se deduce que el concepto penal de ilicitud del juego era más restringido que el civil, pues, para este último basta que sea de suerte, envite o azar, aunque no se juegue en público; **el ser un juego prohibido dependía, y sigue dependiendo, a efectos civiles, de la propia esencia del juego, cuyo resultado se hacía pender de la suerte o azar y no de que tales juegos estuvieran considerados penalmente como ilícitos.** En consecuencia, un juego de suerte, envite o azar que no enajara exactamente en la norma punitiva del C. P. podía, sin embargo, quedar comprendido en el art. 1798 Cc., aplicable con independencia de que los juegos de azar se desarrollaran o no en las circunstancias determinantes del tipo delictivo”*²¹. Incluso, con mayor énfasis, la misma autora dice, páginas más adelante, que: *“(…) una cosa es que el juego sea penalmente lícito o ilícito, y otra distinta que sea un juego civilmente protegido o desprotegido. Son cuestiones éstas que están situadas en diferentes planos. **Aun siendo penalmente lícito, el juego estará civilmente desprotegido, si es de suerte, envite o azar, pues la razón de la falta de protección civil no radica en el hecho de que el juego sea delictivo, sino en su propia esencia, que hace depender su resultado de la suerte o del azar”***²².

Y la jurisprudencia ecuatoriana ha ido por el mismo sendero. De esta manera, la ex Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la entonces Corte Suprema de Justicia señaló: *“El mismo hecho ilícito, entonces, puede constituir delito o cuasidelito y puede ser penal o civil. El delito o cuasidelito es penal cuando el hecho ilícito está tipificado como infracción penal por la ley, y es civil en los demás casos. Por lo común el delito es penal, puesto que el dolo o malicia es uno de los elementos constitutivos de la acción penal; sin embargo, **existen hechos dolosos que no están tipificados como infracciones por la ley penal, en cuyo caso, el hecho ilícito no obstante ser malicioso o doloso constituye únicamente delito civil (…)**”*²³.

Incluso la propia normativa ha recogido esta distinción de categorías o planos normativos. Así, la Disposición General Única del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar señala, en su segundo y tercer incisos, lo siguiente:

*“Las actividades de pronóstico deportivo no habilitan a la **prestación de servicios de juegos de azar** tales como casinos, bingos, loterías o apuestas en general, ya sea físicamente, por medios digitales o por cualquier otro medio, **las cuales están prohibidas por el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal y por pronunciamiento popular en la pregunta 7 de la Consulta Popular celebrada el 7 de mayo de 2011.***

El juego de azar sin fines de lucro está sujeto a lo previsto en el art. 236 del Código Orgánico Integral Penal y el Decreto Supremo Nro. 130 publicado en el Registro Oficial Nro. 57 del 03 de enero de 1938” (énfasis añadido).

²¹ Teresa Echeverría de Rada: “Los contratos de juego y apuesta”, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1996, pp. 141-142 (énfasis añadido).

²² Echeverría, p. 148, énfasis añadido.

²³ Resolución No. 53-2000, publicada en el R. O. No. 66, 22 de abril de 2003 (énfasis añadido).

En definitiva, se precisa que el pronunciamiento contenido en el Oficio No. 12906 versó únicamente (como no podía ser de otra forma) sobre la materia específicamente consultada, que recaía en el alcance normativo del Art. 236 del COIP y la posibilidad de su aplicación a actividades económicas (organización de juegos de azar sin fines de lucro) distintas de las expresamente previstas en el tipo penal (organización de juegos de azar con fines de lucro).

El hecho de que se haya concluido en el Oficio No. 12906 que el establecer negocios dedicados a la realización de juegos de azar, sin fines de lucro, no se encuadra en la descripción típica del Art. 236 del COIP únicamente se limita a analizar el alcance estrictamente penal consultado y no guardaba ni podía guardar, por esa misma razón, ninguna relación con la licitud o ilicitud que, en el ámbito civil, pueden o no tener dichas actividades, lo que ha sido analizado en el presente pronunciamiento.

En este Oficio se concluye que la regla general (salvo las excepciones expresamente previstas en nuestro Ordenamiento Normativo) es que el establecimiento de negocios dedicados a la realización de juegos de azar constituye, en el ámbito civil, una actividad de objeto ilícito, sin importar si quien se dedica a tal actividad persigue o no un fin de lucro. Esta línea conceptual, que se refiere, insisto, al ámbito de la licitud civil, no se contrapone con el criterio vertido en el Oficio No. 12906 que tiene relación con el alcance de la sanción penal.

2.3. Naturaleza jurídica de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. -

De acuerdo con el artículo 564 del CC vigente, que guarda completa concordancia con el artículo 531 del derogado Código Civil de 1860²⁴, se llama persona jurídica una *“persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente”*, las cuales son de dos especies: *“corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública”*, existiendo personas jurídicas que participan de uno y otro carácter. No son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que *“no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República”*, según lo previsto en el artículo 565 del CC.

En ese sentido, por Decreto expedido por el Congreso Nacional, el 13 de agosto de 1887, publicado en el Diario Oficial “El Nacional” No. 232, se reformó la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente en ese año, y cuyo artículo 3 disponía: *“Los Concejos Municipales a cuyo cargo se encuentra la administración de Hospitales, Manicomios y Cementerios, podrán delegar a una Junta de Beneficencia, cuyas atribuciones y deberes se determinarán en un reglamento (...)”*. En atención a lo dispuesto, a través de una Ordenanza Municipal, de 13 de agosto de 1887, el Concejo Cantonal de Guayaquil creó la Junta de Beneficencia.

Por su parte, el artículo 1 del Estatuto Orgánico y Funcional de la Junta de Beneficencia de Guayaquil Codificado, emitido el 23 de noviembre de 2022 por la Junta General y aprobado por el Ministerio de Salud Pública mediante Acuerdo Ministerial No. 00100-2023, de 13 de marzo de 2023, define a la Junta como una *“corporación o persona jurídica de derecho privado, con finalidad social o pública, autónoma, reglada por las disposiciones del título XXX, del libro I del Código Civil”*, y reitera que la Junta *“Fue creada por Ordenanza*

²⁴ Código Civil 1860, emitido por la Cámara de Representantes, publicado el 01 de enero de 1860 y que comenzó a regir en 1861.

Municipal de 22 de diciembre de 1887, en virtud de la autorización contenida en la Ley de 13 de agosto del mismo año”.

De acuerdo con el artículo 6 del citado estatuto, la Junta de Beneficencia de Guayaquil tiene por objeto *“prestar servicios sociales y asistenciales prioritariamente a los más necesitados, en las ramas de la salud, educación, formación deportiva, atención de adultos mayores, a la niñez y adolescencia, cementerios y semejantes; y, labores de voluntariado; todo ello de conformidad con las necesidades sociales de la ciudad y del país”.*

De lo expuesto se observa que: *i)* según lo determinado por el Código Civil, las personas jurídicas pueden ser de dos especies: corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública; y, *ii)* de acuerdo con su Estatuto Orgánico y Funcional, la Junta de Beneficencia de Guayaquil es una corporación o persona jurídica de derecho privado, con finalidad social o pública y autónoma, reglada por las disposiciones pertinentes del Código Civil.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, esta Procuraduría coincide con el criterio de la entidad consultante²⁵ y, acogiéndolo, se emite el siguiente pronunciamiento: (i) de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Decreto Supremo No. 130; 2 de la Ley de Venta de Bienes por Sorteo y 5 de su Reglamento; 1478, 1482, 2164 y 2165 del Código Civil y la Disposición General Única, incisos segundo y tercero, del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, los juegos de azar constituyen, por regla general, una actividad de objeto ilícito en materia civil, independientemente de que quien los organice persiga o no fines de lucro; (ii) a la presente fecha, las únicas excepciones normativas a la indicada ilicitud civil general de los juegos de azar son las previstas en la indicada Ley de Venta de Bienes por Sorteo y en el art. 2 del Decreto Supremo No. 130, que consagran dicho tratamiento excepcional a favor de la Lotería administrada por la Junta de Beneficencia de Guayaquil y para las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiestas cívicas, Navidad y Año Nuevo, siempre que estos últimos no fueren premios que representen dinero, para lo que obtendrán la autorización del Ministerio del Ramo; (iii) la incorporación de otras modalidades de juegos de azar o de beneficiarios adicionales que puedan configurar salvedades a la indicada ilicitud civil general requeriría de la expedición de una excepción normativa expresa.

En consideración a lo expuesto, se precisa que los pronunciamientos contenidos en los oficios números 07017, de 13 de diciembre de 2019 (sobre la delimitación conceptual de “juegos de azar”) y 12906, de 02 de septiembre de 2025 (respecto de que las actividades de juegos de azar sin fines de lucro no se encuadran en el art. 236 del COIP) mantienen su vigencia, pero, respecto de su alcance, se aclaran y complementan en función de lo dispuesto en el presente instrumento.

²⁵ Contenido en su Informe Jurídico, que señala: (i) *“Los juegos de azar son, por regla general, actividades de objeto ilícito en el ordenamiento jurídico civil ecuatoriano, conforme a los artículos 1478, 1482 1698, 2164 y 2165 del Código Civil, en concordancia con la prohibición general establecida en el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 y el mandato popular de la Consulta Popular de 7 de mayo de 2011. (...) Esta ilicitud civil opera con independencia de que quien organice el juego persiga o no fines de lucro...”*; y, (ii) *“En el Ecuador, las únicas habilitaciones legales vigentes son el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 —que exceptúa a la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil— y la Ley de Ventas por Sorteo” (énfasis añadido).*

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio No. 16562

Quito, D.M., 05 MAY 2026

Licenciado
Sebastián Maag Pardo
Gerente General, Subrogante
EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR, EP PETROECUADOR
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. PETRO-PGG-2026-0060-O, de 23 de enero de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 26 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“Pregunta 1:

¿En virtud del artículo 219 del Código Orgánico Administrativo, la máxima autoridad de una empresa pública creada por la Función Ejecutiva es competente para conocer y resolver los medios de impugnación contra los actos administrativos de controversias laborales, o, por el contrario, en aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, dichas controversias de relaciones laborales en empresas públicas deben ser conocidas exclusivamente por la autoridad del trabajo o jueces de trabajo competentes?

Pregunta 2:

Dentro de un procedimiento de impugnación de un acto administrativo de desvinculación laboral en una empresa pública, cuando la máxima autoridad de la entidad dispone el reintegro de un servidor, ¿es jurídicamente procedente que dicha autoridad disponga también el pago de las remuneraciones y demás beneficios dejados de percibir durante el periodo en que el servidor estuvo fuera del cargo, o, por el contrario, el pago y su valoración debe ser ordenado exclusivamente por la autoridad judicial competente, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el segundo inciso del artículo 371 del Código Orgánico General de Procesos?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico contenido en Memorando No. PETRO-AJU-2026-0107-M, de 21 de enero de 2026, suscrito por el Procurador de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR (en adelante, “PETROECUADOR”), el cual citó los artículos 82, 226, 237 y 326 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 10, 16, 29, 30, 32 y 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante, “LOEP”); 43, 217 y 219 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ (en adelante, “LOGJCC”); 317 del Código Orgánico General de Procesos⁵ (en adelante,

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

⁴ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

⁵ COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.

“COGEP”); 575 del Código del Trabajo⁶ (en adelante, “CDT”); y, 5 y 95 de las Normas Internas de Administración del Talento Humano de PETROECUADOR⁷; con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“3. ANÁLISIS:

3.1. Al amparo del artículo 95 de las Normas Internas de Administración del Talento Humano de la EP PETROECUADOR, en concordancia con el numeral 4 del artículo 30 de la LOEP, la EP PETROECUADOR está facultada para desvincular a sus funcionarios.

Para el pago de indemnizaciones laborales, se aplican las normas contenidas en el Código del Trabajo y el Contrato Colectivo de la EP PETROECUADOR.

3.2. En caso de **desacuerdo en la desvinculación laboral** de un servidor público de la EP PETROECUADOR, deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 32 de la LOEP, que establece que las controversias laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros serán resueltas por la autoridad del trabajo (Ministerio del Trabajo) o por los jueces de trabajo competentes.

Por otro lado, las Normas Internas de Administración del Talento Humano de la EP PETROECUADOR, en su artículo 5, especifican que la gestión del talento humano se fundamenta en la CRE, la LOEP y el CT.

3.3. Respecto a la resolución de controversias en materia laboral, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No. 007-11-SCN-CC de 27 de junio del 2011 dentro del caso No. 0086-10-CN, resolvió:

‘(...) En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo), que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas. **En definitiva, el legislador, al haber dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, expedida por mandato de la Constitución, que sean las autoridades laborales y los jueces de trabajo los llamados a resolver las controversias que se suscitaren entre las empresas públicas y su personal (servidores públicos y trabajadores), no ha vulnerado el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, que señala: ‘Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento’, conforme lo considera el consultante, pues esta norma, más bien, está en concordancia con el antedicho inciso último del artículo 178 de la Constitución (...).’ (Énfasis añadido).**

3.4. La Corte Nacional de Justicia, mediante Oficio Nro. 0078-2023-P-CNJ de 18 de enero de 2023, absolvió la consulta sobre la ‘COMPETENCIA DE LOS JUECES LABORALES PARA CONOCER LOS RECLAMOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS’, en el siguiente sentido:

‘(...) De acuerdo con las normas antes señaladas, **toda controversia presentada entre los servidores públicos, aún los de carrera, que presten sus servicios en las empresas públicas sujetas a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, serán de competencia de los jueces del trabajo, según lo disponen los Arts. 29, 32 y 33 de esa Ley; debiendo entender que en estos casos la**

⁶ CDT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.

⁷ Normas de Administración del Talento Humano de PETROECUADOR, aprobada con Resolución del Directorio Nro. 2010001, última reforma con Resolución del Directorio Nro. DIR-EPP-10-2019-06-27.

cesación o destitución unilateral adoptada por la empresa pública, constituye una decisión que solamente da derecho al servidor público de carrera a demandar las indemnizaciones por despido intempestivo, pero no la ilegalidad del acto.

ABSOLUCIÓN

Solamente en el caso de controversias o reclamos de servidores públicos de carrera de las empresas públicas, corresponderá la competencia a las y los jueces del trabajo. (...)' (Énfasis añadido).

3.5. En este sentido, al existir reserva legal establecida en el artículo 32 de la LOEP, que atribuye a la autoridad del trabajo o a los jueces de trabajo la competencia para resolver las controversias que se originen de las relaciones laborales, la Gerencia General de la EP PETROECUADOR se encuentra legalmente impedida de conocer, sustanciar y resolver procedimientos administrativos relacionados con la desvinculación laboral, el pago de haberes, y la restitución de derechos originados por la terminación de la relación laboral de servidores públicos.

Si bien el COA prevé los recursos de apelación y extraordinario de revisión como mecanismos de impugnación de los actos administrativos, dichos recursos no son aplicables en caso de controversias laborales, en atención a lo dispuesto en los artículos 29, 32 y 33 de la LOEP.

Adicionalmente, debe considerarse que: i) el artículo 19 de la LOGJCC establece que, en los casos de controversias laborales seguidas en contra del Estado que impliquen una reparación económica, la determinación del monto correspondiente deberá sustanciarse en juicio contencioso administrativo; y, ii) el artículo 371 numeral 2 del COGEP dispone que, en los procesos laborales, los jueces y tribunales, al condenar al pago de indemnizaciones no satisfechas, están obligados a determinar en la sentencia la cantidad exacta que deba pagarse. En tal virtud, EP PETROECUADOR carecería de competencia para determinar cualquier tipo de reparación económica derivada de controversias laborales.

4. CONCLUSIÓN:

Las controversias derivadas de las relaciones laborales —tales como la desvinculación de un servidor público— efectuadas por la EP PETROECUADOR, únicamente pueden ser conocidas y sustanciadas ante la autoridad administrativa del trabajo o ante los jueces de trabajo competentes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29, 32 y 33 de la LOEP, en concordancia con el artículo 326 numeral 11 de la CRE. En consecuencia, los medios de impugnación previstos en el COA no resultan aplicables para impugnar, dirimir o revocar este tipo de decisiones adoptadas por la EP PETROECUADOR.

Adicionalmente, las liquidaciones o reparaciones económicas que se deriven de controversias laborales únicamente pueden ser ordenadas y determinadas por el juez competente, conforme al marco constitucional y legal vigente” (énfasis corresponde al texto original).

A fin de contar con mayores elementos de análisis previos a atender la consulta, mediante oficios No. 14951 y No. 15351, de 28 de enero y 18 de febrero de 2026, respectivamente, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas. Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. MDT-SN-2026-0102-O, de 18 de febrero de 2026, ingresado en el correo institucional de este organismo el 20 del mismo mes y año.

El criterio jurídico institucional del MDT citó los artículos 573 del CDT y 2, 8 y 9 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0102, que contiene el Instructivo sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales por parte del MDT, y manifestó que:



“(…) las controversias que se deriven de un contrato o de una relación laboral serán conocidas y resueltas por las autoridades competentes, de conformidad con lo dispuesto en el Código del Trabajo. En tal sentido, dichas controversias se sustanciarán conforme al trámite previsto en el artículo 573 del referido cuerpo legal y, tratándose de controversias individuales de trabajo, se seguirán mediante el procedimiento sumario, conforme a lo establecido en el artículo 575 del Código del Trabajo”.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de las consultas, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: *i)* los actos administrativos y su impugnación; *ii)* la gestión del talento humano y el personal de las empresas públicas; y *iii)* la solución de controversias en materia laboral conforme a la LOEP.

2.1. De los actos administrativos y su impugnación. -

Los artículos 82 y 226 de la CRE, en su orden, consagran el derecho a la seguridad jurídica que se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y, el principio de legalidad por el cual los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

De conformidad con el artículo 42 del COA, dicho cuerpo normativo aplica a: *“4. El procedimiento administrativo. 5. La impugnación de los actos administrativos en vía administrativa”*, precisando que, *“Para la impugnación de actos administrativos, en vía administrativa (...), se aplicarán únicamente las normas previstas en este Código”*. A su vez, el artículo 43 ibidem dispone que el COA es aplicable a los órganos y entidades que integran el sector público, y aclara que *“En el caso de empresas públicas, se aplicarán las disposiciones de este Código en lo que no afecte a las normas especiales que las rigen”* (énfasis añadido).

Por su parte, el numeral 1 del artículo 89 del COA, al referirse a la actividad de las administraciones públicas, señala que constituyen actuaciones administrativas, entre otras, el *“Acto administrativo”*, el cual es definido por el artículo 98 del mismo cuerpo normativo como *“la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa”* (énfasis añadido).

Por otra parte, según el artículo 117 del COA, la competencia de *“revocatoria de actos favorables le corresponde a la máxima autoridad administrativa”*. La declaración de lesividad y consecuente revocatoria de actos favorables se efectuará siguiendo el procedimiento administrativo ordinario previsto en ese Código.

De igual manera, el artículo 118 del COA prevé que, en cualquier momento, *“las administraciones públicas pueden revocar el acto administrativo desfavorable para los interesados”*, siempre que dicha revocatoria *“no constituya dispensa o exención no permitida por el ordenamiento jurídico o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*. De acuerdo con el artículo 119 ibidem, esta potestad corresponde también a la *“máxima autoridad administrativa”* y debe ejercerse siguiendo el procedimiento administrativo ordinario establecido en el COA.

Así mismo, el segundo inciso del artículo 134 del COA dispone que *“Los reclamos administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas y la actividad de la administración pública para la que no se prevea un procedimiento específico, se sustanciarán en procedimiento administrativo”*. En concordancia, el artículo 183 ibidem señala que dicho procedimiento *“puede iniciarse de oficio o a petición de la persona interesada”* (énfasis añadido).

En cuanto a la finalización del procedimiento administrativo, el numeral 1 del artículo 201 del COA establece que este puede concluir, entre otros supuestos, mediante la expedición de "El acto administrativo". El artículo 202 ibídem precisa que el órgano competente deberá resolver el procedimiento a través del correspondiente acto administrativo, sin que el vencimiento de los plazos previstos lo exonere de su obligación de emitirlo.

El acto administrativo expresará la "aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada", así como, los "recursos que procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que deban presentarse y el plazo para interponerlos", según lo establecido en el artículo 205 del COA.

En ese contexto, el numeral 1 del artículo 217 del COA dispone que "Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas", con independencia de que las personas interesadas hayan comparecido o no en el procedimiento. A su vez, el numeral 3 del mismo artículo establece que "La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa". De manera concordante, el artículo 219 ibídem señala que los recursos de apelación y extraordinario de revisión son conocidos y resueltos por la "máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado", debiendo interponerse ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo. Además, precisa que "El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial".

De lo expuesto se observa que: i) el COA regula el procedimiento administrativo y la impugnación de los actos administrativos en sede administrativa; ii) el acto administrativo constituye el instrumento mediante el cual la administración resuelve las pretensiones de las personas interesadas, debiendo cumplir requisitos formales y materiales específicos; iii) la facultad de revocar actos administrativos corresponde exclusivamente a la máxima autoridad administrativa, observando el procedimiento administrativo ordinario previsto en el COA y respetando los principios de legalidad, igualdad, interés público y seguridad jurídica, diferenciando claramente entre la revocatoria de actos favorables y desfavorables; iv) solo los actos administrativos son susceptibles de impugnación en vía administrativa, mediante los recursos de apelación o extraordinario de revisión, quedando precluida la vía administrativa cuando la persona interesada opte directamente a la vía judicial.

2.2. Sobre la gestión del talento humano y el personal de las empresas públicas. -

Con relación a la gestión del talento humano en las empresas públicas, el artículo 16 de la LOEP prevé que "La Administración del Talento Humano de las empresas públicas corresponde al Gerente General o a quien éste delegue expresamente". El segundo inciso del artículo 17 ibídem señala que "El Directorio, en aplicación de lo dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas". Sin perjuicio de lo cual, las competencias del Directorio serán objeto de control posterior, conforme lo señalado en inciso final del referido artículo: "El Ministerio de Relaciones Laborales, a través de firmas externas especializadas realizará el control posterior (ex post) de la administración del recurso humano y remuneraciones conforme a las normas y principios previstos en esta Ley y las demás normas que regulan la administración pública".

Por otra parte, el artículo 18 de la LOEP señala que "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas"; y, el segundo inciso de la norma ibídem señala que la prestación de servicios del personal dentro de toda empresa pública "se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo".

En este sentido, los literales b) y c) del artículo 18 ibídem señalan:



"b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública; y,

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública".

En esta línea, el artículo 19 ibidem establece:

*"(...) 1. **Nombramiento para personal de libre designación y remoción**, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo II del Título III de esta Ley;*

*2. **Nombramiento para servidores públicos**, expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública; y,*

*3. **Contrato individual de trabajo**, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre" (énfasis añadido).*

En este contexto, el artículo 8 del CDT define al contrato individual de trabajo como *"el convenio en virtud del cual una persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre"*. A su vez, el artículo 14 del mismo cuerpo normativo dispone que, *"El contrato individual de trabajo a tiempo indefinido es la modalidad típica de la contratación laboral estable o permanente, su extinción se producirá únicamente por las causas y los procedimientos establecidos en este Código"* (énfasis añadido).

2.3. Solución de controversias en materia laboral conforme a la LOEP. -

En materia de solución de controversias, el artículo 32 de la LOEP prevé que *"Las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título"*. Asimismo, el artículo 33 ibidem dispone que en todo lo no previsto expresamente en ese Título, y siempre que no se oponga a los principios rectores de la administración del talento humano de las empresas públicas, *"se estará a lo que dispone la Codificación del Código de Trabajo en lo relativo a la contratación individual"* (énfasis añadido).

De su parte, el artículo 565 del CDT establece que *"Para la administración de justicia funcionarán Juzgados del Trabajo y Tribunales de Conciliación y Arbitraje"* cuyos jueces *"serán nombrados y ejercerán sus funciones, de conformidad con la Ley Orgánica de la Función Judicial"* (énfasis añadido). En tal sentido, el artículo 573 del CDT dispone que *"Las controversias a que diere lugar un contrato o una relación de trabajo, serán resueltas por las autoridades establecidas por este Código, de conformidad con el trámite que el mismo prescribe"*. A su vez, el artículo 575 ibidem dispone que, *"Las controversias individuales de trabajo, se sustanciarán en procedimiento sumario conforme lo prevé el Código Orgánico General de Procesos"* (énfasis añadido). De manera concordante, el numeral 1 del artículo 332 del COGEP señala que se tramitarán por el procedimiento sumario aquellas causas cuyo trámite están *"ordenadas por la ley"*.

Adicionalmente, el artículo 631 del CDT establece que *"Tienen competencia para la imposición de multas y sanciones las autoridades del trabajo, dentro de su respectiva jurisdicción y de las funciones que les están encomendadas en este Código"* (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 19 de la LGJCC dispone:

“Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse Recurso de Apelación en los casos que la ley lo habilite” (énfasis añadido).

En este sentido, el numeral 6 del artículo 90 del COGEP señala que las sentencias deben contener *“6. La decisión adoptada con precisión de lo que se ordena”*. Finalmente, el inciso segundo del artículo 371 del COGEP, al referirse a la ejecución por sentencia ejecutoriada, dispone:

“Sin embargo, en los procesos laborales, las y los juzgadores y tribunales de instancia, cuando condenen a una de las partes al pago de indemnizaciones u obligaciones no satisfechas, están obligados a determinar en el fallo la cantidad que se debe pagar”. (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: *i)* la LOEP atribuye de manera clara y expresa la competencia para el conocimiento y resolución de las controversias laborales surgidas entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros a la autoridad administrativa del trabajo y a los jueces laborales, excluyendo la jurisdicción contencioso-administrativa para este tipo de conflictos; y, *ii)* las controversias individuales derivadas de contratos o relaciones laborales con empresas públicas deben sustanciarse conforme al procedimiento laboral previsto en el CDT, el cual remite al procedimiento sumario establecido en el COGEP.

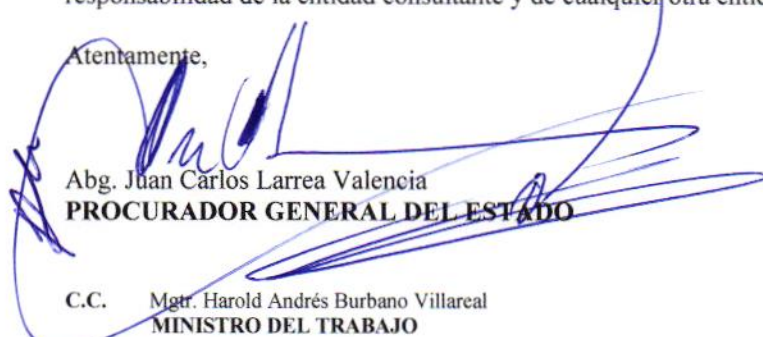
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que los artículos 42, 43 y 219 del COA regulan la impugnación de actos administrativos en sede administrativa, atribuyen su conocimiento a la máxima autoridad institucional, y la limita a las actuaciones de naturaleza administrativa. En tal sentido, de conformidad con los artículos 32 y 33 de la LOEP, en concordancia con los artículos 565 y 573 del CDT, las controversias derivadas de relaciones laborales en las empresas públicas deben ser conocidas y resueltas por la autoridad administrativa del trabajo o por los jueces del trabajo competentes. En consecuencia, la máxima autoridad de una empresa pública no es competente para conocer y resolver, en vía administrativa, impugnaciones que constituyan controversias laborales.

Respecto de la segunda consulta, según lo previsto en el artículo 19 de la LOGJCC y los artículos 90, numeral 6, y 371 del COGEP, se concluye que la determinación y el pago de remuneraciones y demás beneficios derivados de una controversia laboral corresponden exclusivamente a la autoridad judicial competente en materia laboral.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgr. Harold Andrés Burbano Villareal
MINISTRO DEL TRABAJO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PCEcuador

Oficio No. 16590

Quito, D.M., 06 MAY 2026

Magíster
Germánico Gabriel Gordillo Artieda
PRESIDENTE EJECUTIVO, ENCARGADO
EMPRESA ELÉCTRICA REGIONAL NORTE EMELNORTE S.A.
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EMELNORTE-PE-2026-0056-OF, de 20 de enero de 2026, ingresado en el correo de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Las competencias del órgano administrativo, a través de las instituciones jurídicas de la subrogación o encargo establecidas en el artículo 21 de la LOEP, pueden ser ejercidas por un obrero, considerando que al existir un contrato individual de trabajo este se encuentra al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico contenido en el memorando No. EMELNORTE-AJ-2025-0504-MM, de 30 de diciembre de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Empresa Eléctrica Regional Norte S.A. (en adelante, “EMELNORTE”), citó los artículos 226, 227, 229, numeral 3 del artículo 237, y numeral 16 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 17, 18, 21, 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante, “LOEP”); 49 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 14 del Código de Trabajo⁴ (en adelante, “CT”); y, la sentencia No. 68-20-IN/24⁵ de la Corte Constitucional. Con estos fundamentos, analizó y concluyó lo siguiente:

“3. CONCLUSIONES.

3.1. De los presupuestos fácticos y normativos expuestos, se debe considerar que, la Constitución de la República, hace la siguiente distinción, respecto de la relación laboral entre el Estado y las personas, esto es: ‘servidores/a’ y ‘obreros/a’. El Art. 229 *ibidem*, en concordancia con lo que determina el Art. 326 número 16 *ibidem*, establece que en

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁴ CT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.

⁵ Sentencia No. 68-20-IN/24, publicada en la Edición Constitucional Registro Oficial No. 397 de 20 de agosto de 2024.

las instituciones del Estado y quienes cumplan actividades **administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.**

3.2. La norma infra constitucional ha desarrollado también (sic) mencionada diferenciación. En lo que respecta a la Empresa Eléctrica Regional Norte, la normativa que corresponde aplicar es la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). El Art. 33 de la LOEP, establece que, en las Empresas Públicas, será supletorio en la administración de talento la Codificación del Código de Trabajo, por lo que, en EMELNORTE S.A., aplica el Código de Trabajo tanto para trabajadores, así como para servidores de carrera, exceptuando de estos últimos la contratación colectiva y derechos que se derivan de dicha modalidad de contratación.

3.3. Si bien, debe considerarse que el régimen laboral en las Empresas Públicas, remite como supletorio al Código de Trabajo, existen instituciones jurídicas que se encuentran de forma expresa en la LOEP. Es así que el artículo 21, desarrolla el tema de la subrogación o encargo en los siguientes términos: **“(…) Cuando por disposición de la ley o por orden escrita de autoridad competente, un servidor deba subrogar a superiores jerárquicos o ejercer un encargo en los que perciban mayor remuneración mensual unificada, éste recibirá la diferencia de la remuneración mensual unificada, obtenida entre el valor que percibe al subrogante y el valor que perciba el subrogado, durante el tiempo que dure el reemplazo y a partir de la fecha en que se inicia tal encargo o subrogación, sin perjuicio del derecho del titular a recibir la remuneración que le corresponda (…)”**. Sin embargo, en el Código de Trabajo (aplicable de forma directa para obreros – trabajadores), no se establecen estas instituciones jurídicas. Es decir, en la normativa aplicable (LOEP), se establece que la ‘Subrogación’ o ‘Encargo’, son propias de servidores que forman parte del régimen laboral LOEP (…)

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 14922, de 27 de enero de 2026, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Trabajo (en adelante, “MDT”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta.

El requerimiento antes mencionado fue atendido mediante oficio No. MDT-SN-2026-0071-O, de 13 de febrero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día. Dicho criterio citó los artículos 82 de la CRE; 29 de la LOEP; 2, 8 y 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2017-0102, que contiene el “Instructivo sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales”, y emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

“3.- CONCLUSIÓN.

(…) corresponde señalar, de manera general, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), ‘la administración del talento humano de las empresas públicas se sujetará a lo establecido en la Codificación del Código del Trabajo, en lo relativo a la contratación individual’. En tal sentido, y dentro del objeto de la consulta formulada por la Empresa Eléctrica Regional Norte S.A., la figura de ‘subrogación o encargo’, no se encuentra expresamente tipificada ni regulada en el Código del Trabajo vigente, ni en la normativa conexas que rige dicho régimen laboral.

Ahora bien, considerando que la empresa pública consultante se encuentra sujeta al marco normativo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, resulta pertinente señalar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 *ibídem*, **goza de autonomía para expedir normas internas relativas a la administración del talento humano, pudiendo regular, entre otros aspectos, los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones.** En este contexto, corresponde al Directorio de la empresa pública emitir la normativa interna pertinente, a fin de regular aquellos supuestos que pudieran presentarse, siempre **que dicha regulación no implique una desmejora de las condiciones laborales de los obreros sujetos al régimen del Código del Trabajo, pudiendo incluso establecer disposiciones más favorables a sus derechos laborales (...)** (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que el criterio de EMELNORTE indica que la subrogación y el encargo son instituciones propias de la LOEP y que éstas no están previstas en el CT. Por su parte, el MDT reitera que ni la subrogación ni el encargo se encuentran reguladas en el CT ni en la normativa conexas que rige dicho régimen laboral; sin embargo, aclara que corresponde al Directorio de la empresa pública expedir normas internas relativas a la administración del talento humano.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis se dividirá en los siguientes aspectos: *i)* Gestión del talento humano en las empresas públicas; *ii)* Distinción de los regímenes del personal de las empresas públicas; *iii)* El encargo y la subrogación.

2.1. Gestión del talento humano en las empresas públicas. -

La CRE en su artículo 229 establece que son servidores públicos *“todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*; y, su tercer inciso agrega que *“(l)as obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.”* (énfasis añadido).

Al respecto, el artículo 1 de la LOEP establece que *“Las disposiciones de la presente Ley regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República”*.

Por otra parte, el artículo 3 de la LOSEP señala:

“Art. 3.- Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.

Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio del Trabajo en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.

(...)

En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas” (el subrayado me pertenece).

Con relación a la gestión del talento humano en las empresas públicas, el artículo 16 de la LOEP prevé que “La Administración del Talento Humano de las empresas públicas corresponde al Gerente General o a quien éste delegue expresamente”. En este sentido, el segundo inciso del artículo 17 ibidem señala que “El Directorio, en aplicación de lo dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas”, y el inciso final del referido artículo indica que “El ente rector de trabajo, mediante inspecciones focalizadas por parte de las Direcciones Regionales del Trabajo realizará el control posterior (ex post) de la administración del recurso humano y remuneraciones, conforme a las normas y principios previstos en esta Ley y las demás normas que regulan la administración pública. El informe de dicha firma será puesto en conocimiento del Directorio, para que este disponga las medidas correctivas que sean necesarias, de ser el caso”.

La Procuraduría General del Estado se ha pronunciado de manera uniforme y reiterada sobre el régimen jurídico aplicable a las empresas públicas y la competencia del Directorio de las Empresas Públicas para dictar normas en lo relacionado con la administración del talento humano. Así, en el pronunciamiento No. 05168, de 7 de agosto de 2019, se concluyó lo siguiente:

“La gestión del talento humano de las empresas públicas, de acuerdo a los artículos 17 segundo inciso y 18 de la LOEP, se rige por la normativa expedida por el directorio para atender los específicos requerimientos empresariales, que debe guardar conformidad con esa ley, el Código de Trabajo (en adelante CT) y las leyes de aplicación general para toda la administración pública, y está sujeta al control posterior del Ministerio del Trabajo, según lo establecido en el inciso final del citado artículo”.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la gestión del talento humano de las empresas públicas, de acuerdo a los artículos 17 y 18 de la LOEP, se rige por la normativa expedida por el Directorio de la empresa, que deberá guardar conformidad con la LOEP, el CT y la normativa de aplicación general para toda la administración pública; y, *ii)* el ente rector de trabajo realizará el control posterior (ex post) de la administración del recurso humano y remuneraciones.

2.2. Distinción de los regímenes del personal de las empresas públicas. -

El personal de las empresas públicas será considerado como *“servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas”*. Al respecto, es pertinente recalcar que la prestación de servicios del personal dentro de toda empresa pública *“se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo”*, de conformidad con el artículo 18 de la LOEP.

En particular, los literales b) y c) del artículo 18 ibídem diferencian al Servidor Público de Carrera en los siguientes términos:

“b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública; y,

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública”.

Esta diferencia del régimen laboral ha sido desarrollada por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 68-20-IN/24, que enfatizó las diferencias entre servidores públicos de carrera y obreros sujetos al CT en las empresas públicas; así, en sus numerales 34, 39, 43 y 44 estableció:

“(…) 34. Además, este Organismo ha indicado que la diferencia entre obreros y servidores públicos no tiene origen solamente en los regímenes que los regulan, sino también en la propia naturaleza de sus actividades.²⁷ Las actividades que realiza un servidor público sujeto a la LOSEP surgen de lo previsto en las normas que regulan las competencias, facultades y atribuciones de los diferentes organismos, entidades o agencias que componen el sector público. Es decir, aquellas actividades tienen una directa relación con los fines de la administración pública en su conjunto (relación estatutaria). En cambio, la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus obreros sujetos al Código de Trabajo se origina de un acuerdo de voluntades de las partes, que se ve plasmada en un contrato (relación contractual). De este modo, este Organismo ha llegado a considerar que:

la relación laboral ordinaria es eminentemente de naturaleza contractual (sea de manera escrita o verbal), cuyas condiciones son pactadas por las partes con las limitantes de la legislación laboral. Empero, existe también una relación de carácter ‘estatutaria’ o ‘legal y reglamentaria’ que vincula a los servidores públicos con el ente estatal en el que prestan sus servicios. Esta relación se caracteriza porque las condiciones laborales no son determinadas por las partes, sino por el legislador, mediante cuerpos legales que procuran el equilibrio entre ‘la salvaguardia de los derechos laborales y la defensa de los intereses generales [énfasis añadido].



(...) 39. Ahora bien, en el caso de las diferencias entre obreros y servidores públicos en las empresas públicas, de forma específica la Constitución en el artículo 326 número 16 determina:

'En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.' [énfasis añadido].

(...) 43. Conforme lo expuesto, se evidencia que dentro de una empresa pública conviven diferentes normas que contienen regímenes laborales diferenciados para obreros y servidores públicos (LOEP, Código de Trabajo, Normativa interna de la Empresa y LOSEP) que regulan el talento humano, en las cuales se hace una clara diferenciación entre servidores de carrera y obreros. Por lo que, conforme se ha señalado anteriormente, no es posible asimilar a los servidores de carrera y los obreros dentro de las empresas públicas.

44. Por lo expuesto, esta Corte constata que **la diferencia entre servidores públicos y obreros se encuentra prevista en el artículo 229 de la Constitución, por lo que esta diferenciación no atenta contra el derecho y principio a la igualdad y no discriminación'** (énfasis añadido).

En esta línea, el artículo 19 ibidem distingue específicamente las modalidades de contratación en las empresas públicas:

*"(...) 1. **Nombramiento para personal de libre designación y remoción, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo II del Título III de esta Ley:***

*2. **Nombramiento para servidores públicos, expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública;** y,*

*3. **Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre"** (énfasis añadido).*

De la normativa citada se concluye lo siguiente: *i)* se consideran servidores públicos de carrera a quienes cumplen funciones administrativas, profesionales, técnicas o de jefatura dentro de la estructura institucional; y, son obreros quienes realizan principalmente actividades operativas, productivas o industriales.; *ii)* el artículo 19 de la LOEP establece que en la vinculación de los servidores públicos a las empresas públicas se deben observar las normas contenidas en la LOEP y la normativa interna de la empresa; para el caso de los obreros con contrato individual de trabajo, se observarán el CT y el contrato colectivo, de existir.

2.3. El encargo y la subrogación. -

Ahora bien, el objeto de la consulta se centra en el artículo 21 de la LOEP, que regula la figura de la subrogación o encargo en las empresas públicas en los siguientes términos:

*“Art. 21.- Subrogación o encargo.- Cuando por disposición de la ley o por orden escrita de autoridad competente, **un servidor deba subrogar a superiores jerárquicos o ejercer un encargo en los que perciban mayor remuneración mensual unificada**, éste recibirá la diferencia de la remuneración mensual unificada, obtenida entre el valor que percibe al subrogante y el valor que perciba el subrogado, durante el tiempo que dure el reemplazo y a partir de la fecha en que se inicia tal encargo o subrogación, sin perjuicio del derecho del titular a recibir la remuneración que le corresponda.”*

El tenor literal de la norma se refiere a la denominación “servidor” y le reconoce la posibilidad de subrogar a superiores jerárquicos o de ejercer un encargo en puestos que perciban una mayor remuneración mensual unificada. De ello se infiere que únicamente los denominados servidores públicos de las empresas públicas pueden subrogar funciones de un jerárquico superior o ejercer un encargo en tales condiciones, sin que dicha previsión comprenda a los obreros.

Al respecto, resulta pertinente citar el pronunciamiento contenido en el oficio No. 02757, de 12 de julio de 2011, referente a la posibilidad de que un servidor público subrogue un puesto, y en el cual se concluyó lo siguiente:

*“En virtud de lo expuesto, con relación a su consulta, se concluye con fundamento en los artículos 126 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 270 de su Reglamento que es procedente que un servidor público subrogue un puesto que no se encuentre en la estructura organizacional del nivel jerárquico superior, **siempre que las atribuciones y responsabilidades del puesto que se subroga incorporadas en los Manuales de Clasificación de Puestos Genéricos e Institucional deban ser cubiertos o asumidas mediante subrogación, quien además deberá cumplir los requisitos exigibles para el cargo.***

*Según ha quedado señalado en líneas anteriores, **corresponde a la Unidad de Administración de Talento Humano de la Comisión de Transición – Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, emitir un informe motivado que determine en cada caso la procedencia de la subrogación de puestos que no se encuentren en el nivel jerárquico superior de la estructura organizacional de la entidad y en consecuencia la procedencia del correspondiente pago por subrogación**” (Énfasis añadido).*

En consecuencia, en virtud de la existencia de regímenes diferenciados entre servidores de carrera y obreros dentro de las empresas públicas, la disposición debe interpretarse en su tenor literal⁶, sin que resulte jurídicamente procedente extender su ámbito de aplicación a los obreros, quienes no han sido expresamente contemplados por el legislador como sujetos habilitados para ejercer la subrogación o el encargo.

⁶ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.46 de 24 de junio de 2005, “Art. 18.- Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: 1a.- Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu (...)”



3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 18, 19, 21 y 26 de la LOEP, la subrogación o el encargo – previstos en dicha ley – no pueden ser ejercidos por un obrero, por cuanto estas figuras se encuentran reguladas exclusivamente respecto de los servidores públicos de las empresas públicas; y, por otra parte, los obreros, al mantener una relación sustentada en un contrato individual de trabajo, se encuentran amparados por las disposiciones del CT y el Contrato Colectivo, en caso de existir.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Harold Andrés Burbano Villaroel
MINISTRO DEL TRABAJO

Oficio No. 16614

Quito, D.M., 07 de mayo de 2026

Coronel de Policía de E.M.
Javier Silva Cabrera
DIRECTOR GENERAL
INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL - ISSPOL
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. I-OF-2026-0353-DG-ISSPOL, de 20 de marzo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 23 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“En virtud de la derogatoria de la norma que establecía la metodología de cálculo para la determinación de un límite de concesión de los préstamos quirografarios ¿cuál es el alcance y límite de la facultad del Consejo Directivo del ISSPOL, establecida en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, para expedir, mediante resolución una nueva metodología de cálculo que contenga el límite de cuantía y condiciones aplicables a la concesión de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes previstos en los artículos 66 y 67 de la referida Ley.”

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. –

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto a la consulta, constante en el oficio No. ISSPOL-AJ-2026-0413-I-OF, de 20 de marzo de 2026, y suscrito por la Asesora Jurídica del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante, “ISSPOL”), citó los artículos 34, 82, 237 numeral 3, 367, 368, 370 de la Constitución de la República¹ (en adelante, “CRE”); 1 del Código Civil² (en adelante, “CC”); 3, 6 literal c), 65, 66 y 67 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional³ (en adelante, “LSSPN”); 56 y 57 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional⁴ (en adelante, “RGLSSPN”), con fundamento en los cuales, analizó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO”

(...) En este contexto, la normativa reconoce al Consejo Directivo del ISSPOL la atribución de dictar normas y resoluciones orientadas a garantizar la solvencia económica, la eficiencia administrativa y la adecuada utilización de los recursos institucionales, dentro de sus funciones sustantivas, la ley establece que el ISSPOL concederá a sus asegurados préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, así como préstamos hipotecarios y prendarios inclusive, siempre que los beneficios acrediten el tiempo mínimo

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, última modificación 30 de mayo de 2024.

² CC, publicado en el Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005, última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 61 de 17 de junio de 2025.

³ LSSPN, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 527 de 31 de agosto de 2021.

⁴ RGLSSPN, publicado en el Registro Oficial No. 1007 de 18 de mayo de 2017.

de aportaciones requerido, determinándose las condiciones y cuantías de dichos créditos en función de las disponibilidades financieras y operativas de la institución y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario, conforme a las resoluciones emitidas por su Consejo Directivo.

En concordancia con lo anterior, los artículos 66 y 67 de la ley fijan los límites, plazos, tasas de interés y garantías aplicables a los préstamos quirografarios, estableciendo como referencia el sueldo promedio imponible general, mientras que el Reglamento General desarrolla las condiciones para su otorgamiento y recuperación, evidenciando así que la concesión de estos créditos constituye una facultad propia del ISSPOL, dentro de su naturaleza jurídica como entidad autónoma administrativa de fondos de seguridad social, orientada a la protección económica y social de sus asegurados.

Del análisis al contenido de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional del Ecuador y de su normativa reglamentaria se evidencia la existencia de una problemática jurídica derivada de la falta de vigencia de la metodología que permitía determinar el sueldo promedio imponible general, cuestión que la propia ley mantiene como parámetro para fijar el límite máximo de los préstamos quirografarios que concede el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

En efecto, los artículos 66 y 67 de la ley establecen que los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad deberán concederse hasta por un valor equivalente a cuatro y seis veces, respectivamente, el sueldo promedio imponible general, configurando así un criterio taxativo para establecer el techo o límite máximo de dichos créditos. No obstante, la determinación técnica de este cálculo se encontraba desarrollada en disposiciones actualmente derogadas, particularmente en el artículo 21 literal h), así como en los artículos 140 y 141 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en su versión anterior, y en el artículo 142 del Reglamento General de mencionada Ley, normas que establecían que el sueldo promedio imponible debía calcularse a partir de la suma total de los sueldos imponibles del personal policial dividida para el número de efectivos correspondientes.

En consecuencia, si bien la ley vigente conserva la referencia al sueldo promedio imponible general como elemento determinante para establecer el monto máximo de los préstamos, en la actualidad no existe una norma vigente que establezca la metodología para su cálculo, lo que genera una discrepancia normativa y una dificultad práctica para aplicar correctamente el límite previsto por la ley.

(...) Con el objetivo de salvaguardar el derecho a la seguridad social de los afiliados, resulta imperativo que el Consejo Directivo del ISSPOL, en ejercicio de la atribución conferida en el Art. 6 literal c) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, emita la resolución que subsane el actual vacío normativo. Esta actuación es indispensable para evitar que las disposiciones legales se tornen inejecutables y para garantizar la continuidad operativa del sistema de seguridad social policial. Cabe precisar que dicho acto administrativo no constituiría una extralimitación de facultades, sino una medida de cumplimiento necesario para que los artículos 66 y 67 de la referida Ley, conserven plena eficacia y aplicabilidad en el ordenamiento jurídico. (...)

IV. CONCLUSIÓN

(...) Frente a esta circunstancia, y en atención a una interpretación sistemática de la ley, se evidencia que el propio ordenamiento jurídico atribuye al Consejo Directivo del ISSPOL la competencia para dictar las normas y resoluciones necesarias para asegurar la solvencia económica, la eficiencia administrativa y la adecuada utilización de los recursos institucionales, así como para determinar las condiciones y cuantías de los préstamos en función de las disponibilidades financieras del instituto y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario.

En consecuencia, ante la inexistencia de una norma vigente que establezca la metodología de cálculo del sueldo promedio imponible general, resulta jurídicamente procedente que el Consejo Directivo, en ejercicio de sus atribuciones legales, establezca mediante resolución institucional los criterios técnicos y los límites aplicables para la concesión de los préstamos quirografarios, garantizando de esta manera la seguridad jurídica en la aplicación de la normativa vigente y la adecuada administración de los fondos y reservas del ISSPOL.(...)" (el subrayado me pertenece).

2. Análisis. –

A fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el presente análisis se dividirá en los siguientes aspectos: i) Naturaleza jurídica de los préstamos quirografarios otorgados por el ISSPOL y su determinación; y, ii) Competencia normativa del Consejo Directivo del ISSPOL.

2.1. Naturaleza jurídica de los préstamos quirografarios otorgados por el ISSPOL y su determinación. –

El primer inciso del artículo 34 de la CRE define el derecho a la seguridad social como “un derecho irrenunciable de todas las personas”, y añade que “será deber y responsabilidad primordial del Estado”.

El artículo 1 de la LSSPN señala que la seguridad social policial es “un servicio público obligatorio y un derecho irrenunciable del profesional policial”, que se sustenta en los principios de “universalidad, cooperación, solidaridad, justicia, equidad, previsión, integralidad y especificidad”.

Para tal efecto, el artículo 3 ibidem señala que el ISSPOL forma parte del sistema de seguridad social y es “un organismo autónomo con finalidad social y sin ánimo de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y domiciliado en la ciudad de Quito”. El artículo 14 ibidem prescribe que la Seguridad Social Policial “comprenderá los seguros y servicios, que ampara al colectivo policial, con arreglo a la presente Ley”. Por lo que, dentro del Título Sexto “De los Servicios Sociales”, Capítulo I “Del Servicio de Crédito”, se contemplan a los préstamos quirografarios.

El artículo 65 establece que el ISSPOL “concederá a sus asegurados préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, hipotecarios, prendarios, una vez que acrediten tres (3) años de aportaciones al Instituto”. El segundo inciso del mismo artículo ordena que “las condiciones y cuantías de los préstamos estarán en función de las disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario, de conformidad con las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo” (énfasis añadido). Así, se aprecia que existen dos tipos de préstamos quirografarios: el ordinario y el emergente por enfermedad.

En este sentido, el artículo 66 establece que el préstamo quirografario ordinario se concederá *“hasta por un valor equivalente a cuatro (4) veces el sueldo medio imponible general, a un plazo no mayor de veinticuatro (24) meses, a una tasa de interés no inferior a la actuarial más dos (2) puntos porcentuales”*, señala finalmente que dicho préstamo será *“garantizado con el sueldo o pensión del deudor”*. Y, por otra parte, el artículo 67 ibidem señala que el préstamo quirografario emergente por enfermedad *“se concederá hasta por un valor equivalente a seis (6) veces el sueldo promedio imponible general, a un plazo no mayor a treinta y seis (36) meses, a una tasa de interés no inferior a la actuarial más dos (2) puntos porcentuales”*, disponiendo, igualmente, que dicho préstamo *“será garantizado con el sueldo del deudor”*.

Al respecto, es necesario puntualizar que el concepto de “sueldo medio imponible general” se encontraba desarrollado en el artículo 21, letra h de la LSSPN; sin embargo, el artículo 62 de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, publicada en Registro Oficial Suplemento 867, de 21 de octubre de 2016, eliminó el literal antes indicado. En este sentido, dicha norma señalaba lo siguiente: *“Art. 21.- Para los fines de la presente Ley se definen los siguientes términos: (...) h) **Sueldo Promedio Imponible** es el que resulta de dividir la suma total de los sueldos imponibles del personal en servicio activo, oficiales o tropa, entre el total de efectivos de la jerarquía correspondiente”*.

En este sentido, el Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, expedido mediante decreto ejecutivo nro. 3119 y publicado en el Registro Oficial Suplemento nro. 797, de 06 de octubre de 1995, se encuentra actualmente derogado por el Decreto Ejecutivo nro. 1376, publicado en el Registro Oficial Suplemento nro. 1007, de 18 de mayo de 2017. Así, la norma antes indicada – actualmente derogada – reglamentaba el sueldo promedio imponible en los siguientes términos:

“Art. 140.- El sueldo promedio imponible de oficiales (SPIO) resulta de dividir la suma total de los sueldos imponibles percibidos por el personal de oficiales de la Institución Policial, en el mes inmediatamente anterior a la fecha considerada, entre el numérico de efectivos de esta jerarquía.

Art. 141.- El sueldo promedio imponible de tropa (SPIT) resulta de dividir la suma total de los sueldos imponibles percibidos por el personal de tropa de la Institución Policial, en el mes inmediatamente anterior a la fecha considerada, entre el numérico de efectivos de esta jerarquía.

Art. 142.- El sueldo promedio imponible general (SPIG) resulta de dividir la suma total de los sueldos imponibles percibidos por oficiales y tropa de la Policía Nacional, en el mes inmediatamente anterior a la fecha considerada, entre el numérico de efectivos de la Institución.”

Ahora bien, de conformidad con el artículo 56 del RGLSSPN, el ISSPOL podrá conceder préstamos quirografarios ordinarios y de emergencia *“de conformidad con Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y las resoluciones específicas”*. Al tenor de su inciso segundo, el Consejo Directivo *“aprobará anualmente el plan de inversiones del instituto”*, que deberá incluir la asignación para los créditos, que *“en ningún caso excederá lo permitido por la Superintendencia que tenga la competencia de realizar el control en seguridad social”*.

En ese sentido, el artículo 57 ibidem establece que, tanto los préstamos quirografarios ordinarios y de emergencia *“se concederán en las condiciones establecidas en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y las resoluciones específicas”*. Dicho artículo añade que el dividendo mensual de amortización del préstamo *“se descontará de la remuneración mensual unificada o pensión del deudor y la capacidad de endeudamiento se determinará de conformidad con la*

remuneración mensual unificada, el valor de los fondos acumulados en la cuenta individual de cesantía y los fondos de reserva". La misma norma añade que estos préstamos estarán amparados por el seguro de saldos, según lo previsto en el artículo 58 ibidem.

De lo expuesto se desprende lo siguiente: *i)* el ISSPOL es el organismo ejecutor de la LSSPN, la cual comprende los seguros y servicios que amparan al colectivo policial; *ii)* dentro de los servicios sociales, se encuentra el servicio de crédito, que contempla a los préstamos quirografarios y se dividen en ordinarios y emergentes; *iii)* tanto en la vigente LSSPN como en su reglamento no se encuentra definido ni regulado el sueldo promedio imponible.

2.2. Competencia normativa del Consejo Directivo del ISSPOL. –

El literal a) del artículo 4 de la LSSPN establece que el ISSPOL contará con el “El Consejo Directivo”, cuya conformación se determina en el artículo 5 ibidem.

Así, de acuerdo con el artículo 6 ibidem, constituyen deberes y atribuciones del Consejo Directivo del ISSPOL, entre otras, las siguientes:

“a) Cumplir y hacer cumplir esta Ley y sus reglamentos;

(...) c) Dictar normas y resoluciones para asegurar la solvencia económica y la eficiencia administrativa del ISSPOL, la óptima utilización de sus recursos, la debida asignación de los fondos que administra, y para el control y evaluación de sus actividades, de conformidad con esta Ley y que deberán ser publicadas en el Registro Oficial;

d) Presentar al Ministerio de Gobierno y Policía, hasta el 31 de julio de cada año, la programación presupuestaria de las asignaciones que, en virtud de esta Ley, les corresponde realizar al Estado y al empleador;

e) Aprobar, hasta el 31 de octubre de cada año, el Presupuesto y el plan de inversiones anuales;

(...) m) Expedir y reformar los reglamentos internos” (énfasis añadido).

En relación con lo anterior, el primer inciso del artículo 57 del RGLSSPN señala que “Los préstamos quirografarios ordinarios y de emergencia, se concederán en las condiciones establecidas en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y las resoluciones específicas. El dividendo mensual de amortización del préstamo se descontará de la remuneración mensual unificada o pensión del deudor y la capacidad de endeudamiento se determinará de conformidad con la remuneración mensual unificada, el valor de los fondos acumulados en la cuenta individual de cesantía y los fondos de reserva. Estos préstamos estarán amparados por el seguro de saldos” (énfasis añadido). En el mismo sentido, el artículo 96 ibidem prescribe, respecto de los actos normativos, que “Las resoluciones del Consejo Directivo serán publicadas en el Registro Oficial y en el sitio web institucional”.

Finalmente, se debe observar que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus numerales 5 y 6, prevé lo siguiente:

“5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.

6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”

De lo expuesto se desprende: *i)* la LSSPN confiere al Consejo Directivo del ISSPOL la facultad para dictar normas y resoluciones orientadas a garantizar la solvencia económica y la eficiencia administrativa de la institución, la adecuada utilización de sus recursos, la correcta asignación de los fondos que administra, así como el control y evaluación de sus actividades; *ii)* la LSSPN y su RGLSSPN incorporan, dentro de dicha facultad normativa, la potestad de emitir resoluciones específicas destinadas a regular la administración y establecer las condiciones de concesión de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes; y, *iii)* en la emisión de los actos normativos y reglamentarios que el Consejo Directivo del ISSPOL estime pertinentes, deberá observar, además, las limitaciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico Administrativo, particularmente en lo relativo a la regulación y restricción de derechos y garantías.

3. Pronunciamiento. –

Por lo expuesto, y en aplicación de los artículos 6 y 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; 56, 57 y 58 de su Reglamento General; y, 3, numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concluye que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional concede préstamos quirografarios ordinarios y emergentes con base en lo previsto en su ley y en las resoluciones específicas. Para el efecto, y considerando la derogatoria de las normas que regulaban el sueldo promedio imponible, para el otorgamiento de préstamos quirografarios – de cualquier tipo – el Consejo Directivo puede emitir las resoluciones que estime pertinentes para determinar las condiciones y cuantías de los préstamos en función de las disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL, y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,

 **Juan Carlos
Larrea Valencia**


Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 16666

Quito D.M., 11 MAY 2026

Coronel de Policía de E.M.
Juan Javier Silva Cabrera
Director General
INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL – ISSPOL
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. I-OF-2026-0438-DG-ISSPOL, de 16 de abril de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿La facultad del ISSPOL para invertir en acciones, prevista en el artículo 100 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y en el artículo 30 del Reglamento de Inversiones No Privativas del ISSPOL, le permite adquirir y mantener una participación accionaria mayoritaria o, incluso, ostentar la calidad de accionista único en una compañía Holding, en los términos contemplados en el artículo 429 de la Ley de Compañías?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en oficio No. ISSPOL-AJ-2026-0597-I-OF, de 16 de abril de 2026, suscrito por la Asesora Jurídica del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante “ISSPOL”), citó los artículos 34, 82, 226, 227, 292, 299, 367, 368, 370, 371 y 372 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); innumerado a continuación del artículo 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante “COPLAFIP”); 37 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro II Ley de Mercado de Valores³ (en adelante “LMV”); innumerado a continuación del artículo 300 y 429 de la Ley de Compañías⁴ (en adelante “LC”); 8, 12, 13, 98, 99 y 100 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional⁵ (en adelante “LSSPN”); 65, 73, 74, 75 y 76 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional⁶ (en adelante “RGLSSPN”); y, 3 y 30 del Reglamento de Inversiones No privativas del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional⁷ (en adelante “Reglamento de Inversiones”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“3.3. Criterio Institucional

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

³ LMV, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

⁴ LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 05 de noviembre de 1999.

⁵ LSSPN, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 707 de 01 de junio de 1995.

⁶ RGLSSPN, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 1007 de 18 de mayo de 2017.

⁷ Reglamento de Inversiones, emitido mediante Resolución del ISSPOL No. 36, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 122 de 11 de septiembre de 2025.



Es importante señalar que un holding no constituye una categoría societaria independiente dentro de la Ley de Compañías del Ecuador, sino más bien una modalidad de organización empresarial que puede ser adoptada por una sociedad constituida bajo cualquiera de los tipos reconocidos por dicha normativa, siendo la sociedad anónima la forma más común. En este contexto, una sociedad anónima adquiere la condición de holding cuando su objeto se enfoca principalmente en la adquisición, tenencia y gestión de acciones o participaciones en otras compañías, lo cual resulta especialmente adecuado debido a la flexibilidad que este tipo societario ofrece en términos de inversión, transferencia de acciones y estructuración del control.

En esa línea, la propia Ley de Compañías del Ecuador establece, en la Sección VI aplicable a las sociedades anónimas, que aquellas cuyo capital esté conformado total o mayoritariamente por recursos públicos, o cuyo único accionista sea el Estado, se regirán por dichas disposiciones para efectos societarios, mientras que en otros ámbitos se sujetarán a la Ley Orgánica de Empresas Públicas. En tal virtud, si como resultado de una inversión el ISSPOL llegare a mantener una participación mayoritaria en una sociedad anónima estructurada como holding, no existiría restricción para que ejerza los derechos inherentes a su calidad de accionista mayoritario, conforme a lo previsto en el régimen societario vigente.

Finalmente, atendiendo a la problemática identificada, este Instituto considera que es jurídicamente viable que el ISSPOL participe como accionista, incluso con una participación accionaria mayoritaria o como accionista único, en una compañía holding en los términos previstos en el artículo 429 de la Ley de Compañías, siempre que dicha participación se enmarque estrictamente dentro de su calidad de inversionista institucional, en este sentido, la intervención del ISSPOL no implica el ejercicio de actividades de administración operativa distintas a su objeto esencial de seguridad social, sino que se circunscribe al ejercicio de derechos de control derivados de su calidad de accionista, orientados a proteger la inversión, garantizar la rentabilidad y salvaguardar los recursos públicos administrados, esta interpretación se ve reforzada por la propia naturaleza jurídica de la compañía holding, cuyo objeto exclusivo es la tenencia de acciones y el control de otras compañías mediante vínculos societarios, sin que ello suponga necesariamente la gestión directa de actividades empresariales, en consecuencia, la eventual participación mayoritaria del ISSPOL en una holding no desnaturaliza su rol institucional ni contraviene el régimen de inversiones aplicable, siempre que se respeten los principios de seguridad, liquidez y rentabilidad, así como las disposiciones del mercado de valores respecto a la canalización de las inversiones a través del mercado bursátil.

4.- CONCLUSIÓN

En conclusión, del análisis integral del marco normativo aplicable y del criterio institucional desarrollado, se establece que la participación del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL, en una compañía holding, incluso bajo la figura de participación accionaria mayoritaria o como accionista único, resulta jurídicamente viable y compatible con su régimen legal de inversiones.

En este contexto, la eventual adquisición de una participación relevante en una sociedad anónima estructurada como holding no desnaturaliza la condición del ISSPOL, como

inversionista institucional, en tanto su intervención no supone el desarrollo de actividades empresariales operativas ni la gestión directa de negocios ajenos a su objeto, sino el ejercicio de derechos societarios orientados al control y protección de la inversión realizada.

Asimismo, la propia configuración jurídica de las compañías holding, cuyo objeto se limita a la tenencia y administración de participaciones en otras sociedades, refuerza la compatibilidad de esta estructura con la actuación del ISSPOL, al no implicar necesariamente la ejecución directa de actividades empresariales, siempre que se respeten las disposiciones del mercado de valores particularmente la canalización de las inversiones a través del mercado bursátil”.

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender la consulta, mediante oficio No. 16334, de 17 de abril de 2026, este organismo solicitó a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros que remita su criterio jurídico institucional respecto de la materia objeto de consulta. Sin embargo, hasta la presente fecha no se ha recibido respuesta.

2. Análisis. –

El numeral 1 del artículo 3 de la CRE establece como deber primordial del Estado “**Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes**”. En ese contexto, el artículo 34 ibídem dispone que el derecho a la seguridad social “**es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado**”. Para tal efecto, el numeral 6 del artículo 261 de la CRE atribuye al Estado central la competencia exclusiva sobre las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda. Agrega el artículo 367 de la CRE que el “**sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población**” (énfasis añadido).

De igual manera, el artículo 368 ibídem prevé que el sistema de seguridad social comprenderá “**las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia**”. Así, el Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social. En este sentido, el segundo inciso del artículo 370 de la CRE determina que “**La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social**” (énfasis añadido).

Concordante con lo expuesto, el artículo 1 de la LSSPN define a la seguridad social policial como un servicio público obligatorio y un derecho irrenunciable del profesional policial sustentado en los principios de universalidad, cooperación, solidaridad, justicia, equidad, previsión, integralidad y especificidad. De acuerdo con el artículo 3 de la LSSPN, el ISSPOL forma parte del sistema de seguridad social y es un “**organismo autónomo con finalidad social y sin ánimo de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de Quito**”.

En relación con el régimen financiero institucional, el artículo 97 de la LSSPN señala que el “**presupuesto del ISSPOL contendrá los recursos destinados a operación e inversión**”, el cual se estructurará tomando en consideración el comportamiento histórico de las operaciones económicas y las proyecciones de ingresos y egresos (énfasis añadido).



En este sentido, el artículo 98 *ibidem* ordena que las inversiones de los fondos y reservas del ISSPOL se realicen bajo *“mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez”*, estableciendo que el rendimiento promedio general de las inversiones de los fondos y reservas en ningún caso podrá ser menor a la tasa técnica o actuarial. En concordancia, el artículo 73 del RGLSSPN prevé que las *“inversiones del ISSPOL tienen como objetivo básico fortalecer la estabilidad financiera del sistema de prestaciones”* contempladas en la LSSPN.

Asimismo, el artículo 99 de la LSSPN prevé que *“El Plan de Inversiones del ISSPOL se estructurará anualmente y registrará las inversiones programadas, las utilidades previstas y la recuperación de inversiones realizadas”*; y el artículo 100 *ibidem* prevé que *“Los fondos y reservas del ISSPOL se invertirán en toda clase de operaciones que le garanticen la más alta rentabilidad y fortalezcan su capitalización”* (énfasis añadido).

Concordante con lo manifestado, el artículo 74 del RGLSSPN dispone que la *“seguridad es el requisito fundamental a cumplirse en el manejo de las inversiones del ISSPOL”*, en tanto permite garantizar la recuperación del capital invertido y los intereses generados dentro del plazo correspondiente. Por su parte, el artículo 75 del mismo reglamento prevé que las inversiones deberán propender al *“más alto rendimiento del mercado”*, a fin de asegurar la sostenibilidad de las prestaciones y el fortalecimiento financiero institucional. Complementariamente, el artículo 76 de la norma reglamentaria en cita define la liquidez como la *“convertibilidad inmediata de los recursos que permita que el ISSPOL pueda contar con las disponibilidades en efectivo para atender sus obligaciones”*, configurándose así un marco normativo integral que orienta la política de inversiones bajo criterios de prudencia, eficiencia y responsabilidad institucional.

Bajo esa misma lógica, el artículo 3 del Reglamento de Inversiones prevé que las inversiones que realice el ISSPOL deben cumplir con los principios de *“prudencia, seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación”*, teniendo como objetivo *“garantizar la sostenibilidad de los fondos y seguros administrados por el ISSPOL”*, según lo dispuesto en el artículo 2 *ibidem*.

El artículo 4 del citado Reglamento establece que la toma de decisiones se realizará a través de cuerpos colegiados como *“el Comité de Administración Integral de Riesgos, la Comisión de Inversiones y el Consejo Directivo”*, procurando que *“La Tasa Promedio Ponderada del Portafolio de Inversiones propenderá a que sea superior a la Tasa Mínima de Rendimiento del Portafolio de Inversiones aprobada por el Consejo Directivo”*, según el artículo 5 *ibidem*.

De acuerdo con el artículo 30 del Reglamento de Inversiones, el ISSPOL puede invertir en los siguientes títulos valor: *“a) Bonos deuda Interna/cupones; b) Certificados de Tesorería; c) Obligaciones/Cupones; d) Papel Comercial; e) Titularizaciones (VTC, VTP); f) Reporto Bursátil; g) Facturas Comerciables Negociables; h) Acciones; i) Fondos de Inversión; j) Valores Genéricos emitidos por sectores del sistema financiero y economía popular y solidaria; k) Los demás autorizados por la normativa legal vigente”* (énfasis añadido).

En esta línea, el artículo 35 *ibidem* precisa que *“Las inversiones de los portafolios administrados por el ISSPOL, deberán observar las calificaciones de riesgo y límites de exposición establecidos en la normativa legal vigente, en base a la Política de Límites de Inversión elaborada por la Dirección de Riesgos, conocida por el CAIR y aprobada por el Consejo Directivo”* (énfasis añadido).

Asimismo, el artículo 36 de dicho Reglamento de Inversiones advierte que las inversiones del ISSPOL deberán realizarse acorde a *“la ponderación de la calificación de riesgos, emitida por*

una Calificadora de Riesgo ecuatoriana para el efecto, cuyo rating, estará sujeto a las condiciones de la **Política de Límites de Inversión elaborada por la Dirección de Riesgos del ISSPOL, conocida por el CAIR y aprobada por el Consejo Directivo**” (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo innumerado a continuación del artículo 300 de la LC establece que, exclusivamente para asuntos de carácter societario, las sociedades anónimas cuyo capital esté integrado de manera única o mayoritaria con recursos provenientes de “1. entidades del sector público; 2. empresas públicas municipales o estatales o, 3. sociedades anónimas; cuyo accionista único es el Estado, estarán sujetas a las disposiciones contenidas en esta Sección” (énfasis añadido).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 429 de la LC, la Compañía Holding o Tenedora de Acciones es aquella que “tiene por objeto la compra de acciones o participaciones de otras compañías, con la finalidad de vincularlas y ejercer su control a través de vínculos de propiedad accionaria, gestión, administración, responsabilidad crediticia o resultados y conformar así un grupo empresarial”. La norma en cita establece, además, que las compañías integrantes del grupo deberán elaborar y mantener estados financieros individuales para fines de control, distribución de utilidades e imposición fiscal, pudiendo presentar estados financieros consolidados para otros propósitos, siempre que se evite la duplicidad de trámites o procesos administrativos. Finalmente, dispone que la “decisión de integrarse en un grupo empresarial deberá ser adoptada por la Junta General de cada una de las compañías integrantes del mismo”, y que, en el caso de compañías sujetas al control de las Superintendencias de Bancos y de Compañías, las reglas sobre consolidación de estados financieros serán emitidas y aplicadas por dichos organismos, garantizando un adecuado control societario y financiero.

Por otro lado, el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del COPLAFIP define a las Entidades de la Seguridad Social – entre las cuales se encuentra el ISSPOL – como “entidades autónomas, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado, creadas para fines de cobertura de contingencias y concesión de prestaciones y servicios de Seguridad Social”. Esa norma enfatiza, además, el respeto irrestricto a las competencias constitucionales y legales de estas entidades, garantizando su autonomía institucional y financiera, y ordena expresamente que la aplicación del referido Código no implica intervención ni disposición alguna por parte del gobierno central sobre sus fondos, los cuales conservan su carácter propio y diferenciado, reafirmando la independencia patrimonial y funcional del sistema de seguridad social frente al régimen fiscal general.

Del análisis normativo expuesto se observa que: i) el ISSPOL forma parte del sistema nacional de seguridad social y constituye una entidad pública autónoma, con finalidad social y patrimonio propio; ii) los recursos que administra se encuentran destinados a garantizar la sostenibilidad del sistema de prestaciones de seguridad social policial; y, iii) el régimen jurídico aplicable habilita expresamente al ISSPOL para realizar inversiones en distintos instrumentos financieros, incluidas las acciones; iv) dichas inversiones deben sujetarse a criterios de seguridad, liquidez, rentabilidad, diversificación y prudencia, así como a mecanismos técnicos de evaluación y control de riesgos.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 100 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; 74, 75 y 76 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; 429 de la Ley de Compañías; y, 30 del Reglamento de



Inversiones No privadas del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, es jurídicamente procedente que el ISSPOL, en ejercicio de su régimen de inversiones y en cumplimiento de la normativa vigente, adquiera y mantenga una participación accionaria mayoritaria o incluso ostente la calidad de accionista único en una compañía holding.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio N° 16677

Quito D.M., 12 MAY 2026

Magíster
Maricela Edith Benites Loor
Gerente General (E)
CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL B.P.
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CFN-B.P.-GG-2025-0482-OF, de 31 de diciembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 9 de febrero de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿Los Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) propios de Corporación Financiera Nacional B.P. (CFN B.P.), que fueron debidamente registrados conforme Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se consideran actualmente vigentes, válidos y exigibles, por lo cual subsiste el derecho de la Corporación Financiera Nacional B.P. para reclamar su cumplimiento; o, deben entenderse como obligaciones naturales en los términos definidos en el Art. 1.486 del Código Civil, pese a haber sido registrados en legal y debida forma?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto, suscrito por la Subgerente General Jurídica de la Corporación Financiera Nacional B.P. (en adelante “CFN B.P.”), contenido en el memorando No. CFN-B.P.-SGJU-2025-0351-M, de 24 de diciembre de 2025, citó los artículos 225 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante “COPLAFIP”); 1486 del Código Civil³ (en adelante “CC”); y, 1, 2 y 3 de la Resolución No. 063-A-UGEDEP-2011⁴ (en adelante “Resolución UGEDEP”). Con estos fundamentos, analizó y concluyó lo siguiente:

“IV. PRONUNCIAMIENTO JURÍDICO

En virtud de los antecedentes y de la documentación analizada en este documento, se deduce que la Corporación Financiera Nacional B.P., actualmente mantiene registrado en sus cuentas, Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) de diferente origen, entre los que se encuentran aquellos CPGs que son de su propiedad, (...).

Así, de la revisión efectuada a los pronunciamientos emitidos por la UGEDEP, BCE y UGR, mediante Oficios Nro. UGEDEP-OF-2015-0064-OF de 24 de junio de 2015, Oficio Nro. BCE DNCR-2018-1507-OF de 19 de julio de 2018, Oficio Nro. DG-2022-00013-O, de 26 de enero de

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

³ CC, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁴ Resolución 063-A-UGEDEP-2011, emitida por la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público (UGEDEP), publicada en el Registro Oficial No. 531 de 9 de septiembre de 2011.

2022, y Oficio Nro. UGR-DG-2025-0553-O, de 05 de agosto de 2025, se colige que dichas entidades han afirmado que se encuentran en sus registros CPG's de propiedad de la CFN entre los que se evidencia un saldo pendiente a favor de la Corporación Financiera Nacional por el valor de USD. 510.689,46 (portafolio propio); y, además se ha pronunciado en el sentido de que dichos los títulos valores, en aplicación a lo previsto en el último párrafo del numeral Décimo Cuarto de las Disposiciones Transitorias del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, carecen de valor al haberse convertido en obligaciones meramente naturales (artículo 1.486 del Código Civil), por tanto no podrán ser exigidas por ningún medio y tampoco podrán ser negociados con terceros.

(...) En este orden de ideas, resulta imprecisa la afirmación que ha emitido la UGEDEP, BCE y UGR, al pronunciarse señalando que los CPG's de propiedad de la CFN B.P., se han convertido en una obligación natural, puesto que la CFN cumplió dentro del plazo establecido con su obligación legal de registrar formalmente sus CPGs, lo que permitió que la UGEDEP, en su momento cuente con evidencia legal y contable de los certificados que la CFN tenía en su poder y de esta manera se reconozca la existencia del pasivo y en consecuencia el derecho al pago, todo esto con la finalidad de que se habiliten jurídicamente mecanismos posteriores de pago.

En función de lo expuesto, es claro colegir que la Disposición Transitoria Décima Cuarta Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sancionaba con la naturalización de las obligaciones, aquellos casos en los que se omitió el registro de las obligaciones de pago de CPGs en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario; en consecuencia, la Corporación Financiera Nacional al haber registrado los CPGs de su propiedad, dentro del término establecido en la norma y cumpliendo las disposiciones legales, dichos se CPGs conservan su vigencia y validez; y, los hace exigibles". (Lo subrayado me corresponde).

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, este organismo, mediante oficios Nos. 15288, 15289, 15290, 15291, 15292 y 15293, de 13 de febrero de 2026, solicitó a la Superintendencia de Bancos (en adelante "SB"), al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante "MEF"), al Banco Central del Ecuador (en adelante "BCE"), Unidad de Gestión y Regularización (en adelante "UGR"), a la entonces Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (en adelante "SETEGISP") y a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria (en adelante "JPRFM") que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia consultada.

Con oficios No. 15667, 15668 y 15669, de 9 de marzo de 2026, se insistió en los requerimientos realizados a la actual Secretaría General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público de la Presidencia de la República⁵ (en adelante "SGAGISP"), antes SETEGISP; a la UGR y a la SB; sin que, hasta la presente

⁵ Decreto No. 313 de 1 de marzo de 2026, "Que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 306 de 13 de febrero de 2026 dispone: 'Fusiónese por absorción la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público a la Presidencia de la República, integrándose dentro de su estructura orgánica, como parte de la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República, para el ejercicio de las competencias, atribuciones y funciones que le sean asignadas, debiendo garantizar para ello la desconcentración territorial, conforme se determine en la fase de implementación de la reforma institucional.'

Que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 306 de 13 de febrero de 2026 establece que: 'Una vez concluido el proceso de fusión por absorción, modifíquese la denominación de la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República por la de Secretaría General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público de la Presidencia de la República, la que asumirá todas las rectorías, competencias, atribuciones, funciones y delegaciones prescritas en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente, que le correspondían a la y,

Que mediante memorando No. PR-SGAGISP-2026-0026-M de 01 de marzo de 2026, la Secretaria General Administrativa de la Presidencia de la República puso en conocimiento que la ex Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (SETEGISP) ha cumplido satisfactoriamente y ha concluido de manera oficial el proceso de fusión por absorción a la Presidencia de la República.

En ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 141 y el numeral 9 del artículo 147 de la Constitución de la República, DECRETA:

Artículo 1.- Designar a la señora Marissa Elena Pendola Solórzano como Secretaria General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público de la Presidencia de la República".

fecha, se haya recibido la respuesta por parte de la SGAGISP y la SB.

Los requerimientos fueron atendidos en el siguiente orden: i) la JPRFM, mediante oficio No. BCE-JPRFM-2026-0051-OF, de 27 de febrero de 2026, ingresado el 2 de marzo de 2026; ii) el MEF, a través de los oficios Nos. MEF-CGAJ-2026-0015-O y MEF-CGAJ-2026-0016-O, de 9 y 10 de marzo de 2026, respectivamente, ingresados el 9 y 11 de marzo de 2026; y, iii) la UGR, con el oficio No. UGR-DG-2026-0405-O, de 29 de abril de 2026, ingresado el mismo día.

El criterio jurídico de la JPRFM, además de las normas señaladas por la consultante, refirió los artículos 82 y 226 de la CRE; 13, 17, 18, 19, 25.1 y 26 del COMF; 152 y 158 del COPLAFIP; 14 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante "COA"); 12, 13 y 14 de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999⁷ (en adelante "LOCCB"); y, 4 del Decreto No. 338, de 22 de julio de 2024⁸; con este sustento, analizó y concluyó:

"2. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO:

(...), sobre la naturaleza jurídica de los 'Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs)', resulta pertinente indicar que la figura legal, se origina o regula como títulos o instrumentos financieros que se emitieron por efecto de la crisis financiera del año 1999, con el fin de transferir los activos que se encontraban administrados por el Banco Central del Ecuador a instituciones públicas para pagar las acreencias al sector privado y público; en tal virtud, el fin u objetivo radica en la compensación de deudas con el Estado, permitiendo su negociación, utilización o colocación en operaciones financieras, para capitalizar instituciones como la Corporación Financiera Nacional.

En esta línea se ha emitido normativa específica para su pago, cobro, caducidad y registro, según lo contemplado en la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Resoluciones del Banco Central del Ecuador, del Ministerio de Economía y Finanzas, y UGEDEP según corresponde.

De manera concreta, la consulta que se plantea pretende dilucidar si los Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) propios de Corporación Financiera Nacional B.P., fueron debidamente registrados conforme la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; de lo cual, es pertinente indicar que el Banco Central del Ecuador, no puede verificar o analizar dicha actividad, para afirmar o negar dicho registro, al no ser competente para el efecto, ni al haberse configurado como responsable a dicha fecha, teniendo en cuenta que, por consecuencia de la evolución normativa, la Agencia de Garantía de Depósitos, como la entidad encargada de la administración de las instituciones financieras privadas en la etapa de saneamiento, en donde el Estado habría podido verificar el verdadero grado de liquidez de tales instituciones, así como también, la identificación de personas naturales y jurídicas que se encontraban relacionadas con las pérdidas generadas hasta ese momento en tales entidades.

Sumado a ello, con la reforma introducida en el año 2000, todas estas facultades fueron subrogadas luego por la UGEDEP que, inclusive, continuó expidiendo resoluciones sobre el manejo, administración y traspaso de bienes, que fue competencia independiente y exclusiva de la AGD y UGEDEP, sin que intervenga el Banco Central del Ecuador.

Con la expedición de la Ley de Cierre de Crisis Bancaria de 1999, se emitieron normas específicas con relación al traslado y traspaso de los bienes de banca cerrada desde el Banco Central del Ecuador, por lo que esta institución internamente creó los órganos técnicos que accionen todo lo

⁶ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁷ LOCCB, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 188 de 20 de febrero de 2014.

⁸ Decreto No. 338, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 609 del 26 de julio de 2024.



relacionado con el tema.

(...) Por otro lado, para identificar si los CPGs se consideran actualmente vigentes, válidos y exigibles, es responsabilidad exclusiva de la entidad competente, determinar si la presentación al cobro del certificado y su registro, se realizó dentro del plazo establecido por la Ley, para ejercer el derecho que le corresponde conforme el procedimiento dispuesto en la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, caso contrario opera automáticamente el artículo 1.486 del Código Civil por mandato expreso de la norma.

Sin perjuicio de lo señalado, al existir normas vigentes conforme al Código Civil, las cuales son expresas y no determinan alguna condicionalidad, ni ameritan alguna interpretación extensiva por tratarse de Derecho Público, la Unidad de Gestión y Regularización es la institución que debe ejercer las competencias para el cierre de la crisis bancaria, conforme lo determinan las normas especiales que circunscriben esos actos; normas que son claras, previas y públicas” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el criterio jurídico del MEF, además de las normas señaladas por la consultante, refiere los artículos 14 del COA y 1453 del CC; y, con fundamento en dichas disposiciones, señaló lo siguiente:

“III. ANÁLISIS Y RESPUESTA:

(...) es criterio de esta Coordinación General de Asesoría Jurídica que lo prescrito en la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece taxativamente cuando las obligaciones de pago de los Certificados de Pasivos Garantizados – CPGs se convertirán en obligaciones meramente naturales, en los términos definidos en el artículo 1486 del Código Civil; siendo completamente claro y concreto el sentido, alcance y finalidad de la referida Disposición Transitoria.

Conforme lo mencionado, las instituciones intervinientes en este proceso, deberán establecer, si las obligaciones de pago de los CPGs de la CFN B.P., fueron o no presentados al cobro o compensados en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario, ya que ello determinará a su vez, si las obligaciones son exigibles; o por el contrario, si se han convertido en obligaciones meramente naturales conforme lo dispuesto en el artículo 1486 del Código Civil”. (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, el criterio jurídico de la UGR citó los artículos 24 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera⁹ (en adelante, “Ley No. 98-17”); 159 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero¹⁰ (en adelante, “LGISF”); el Decreto Ejecutivo No. 685, de 11 de marzo de 1999¹¹, (en adelante, “Decreto No. 685”); el Decreto Ejecutivo No. 1492, de 10 de noviembre de 1999¹²; el Decreto Ejecutivo No. 75, de 9 de febrero de 2000¹³; y, la Resolución No. JB-2008-1170, de 11 de septiembre de 2008¹⁴. Con sustento en dichas normas emitió el siguiente criterio:

“CRITERIO DE LA UGR

Por lo antes mencionado y al no existir evidencia documental, del requerimiento de pago por parte de la Corporación Financiera Nacional a la convocatoria efectuada el 26 de junio de 2011 por la EX UGEDEP, es aplicable lo dispuesto en el segundo inciso de la Disposición Décima Cuarta de las Disposiciones Transitorias y Reformas del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; por lo que, es criterio de la UGR que, los CPG’s de propiedad de la CFN se

⁹ Ley No. 98-17, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 78 de 1 de diciembre de 1998.

¹⁰ Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el Registro Oficial No. 250 de 23 de enero de 2001.

¹¹ Decreto No. 685, publicado en el Suplemento Registro Oficial No. 149 de 16 de marzo de 1999.

¹² Decreto Ejecutivo No. 1492, publicado en el Registro Oficial No. 320 de 17 de noviembre de 1999.

¹³ Decreto Ejecutivo No. 75 publicado en el Registro Oficial No. 19 de 17 de febrero de 2000.

¹⁴ Resolución No. JB-2008-1170 de 11 de septiembre de 2008, publicada en el Registro Oficial No. 439 de 3 de octubre de 2008.

convirtieron en obligaciones meramente naturales; y, por tanto su pago no es exigible, aspecto que ha sido comunicado a la CFN, en reiteradas ocasiones”.

De lo expuesto se observa que la CFN B.P., la JPRFM, el MEF y la UGR coinciden en señalar que la Disposición Transitoria Décima Cuarta del COPLAFIP establece un plazo perentorio para el registro de las obligaciones de pago de los Certificados de Pasivos Garantizados (en adelante “CPGs”), cuyo incumplimiento determina su conversión en obligaciones naturales, según los términos del artículo 1486 del Código Civil. Asimismo, la JPRFM y el MEF precisan que la determinación de la vigencia, validez y exigibilidad de los CPGs no les corresponde directamente, sino que debe ser efectuada por las entidades competentes dentro del proceso de gestión y cierre de la crisis bancaria, particularmente la UGEDEP, la UGR, o la entidad fiduciaria correspondiente.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Certificados de Pasivos Garantizados; *ii)* Naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas; y, *iii)* Competencias de la Unidad de Gestión y Regularización.

2.1. Certificados de Pasivos Garantizados. -

De conformidad con el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 868¹⁵, la CFN B.P. es “*una entidad financiera pública, dedicada al financiamiento del sector productivo, de bienes y servicios, así como proyectos de desarrollo en el ámbito nacional e internacional*”, entre cuyos fines se encuentra asimismo “*estimular la inversión productiva e impulsar el crecimiento económico sostenible, a través del apoyo financiero o no financiero a los sectores productivos, de bienes y servicios; así como de proyectos que contribuyan a la mejora de la competitividad nacional*”.

El artículo 4 *ibidem* señala lo siguiente:

“d) Las demás que sean determinadas en las leyes, regulaciones y en sus estatutos.

Para el cumplimiento de su objeto y funciones, la Corporación Financiera Nacional B.P. realizará las operaciones financieras (activas, pasivas, contingentes y/o servicios) que se encuentran determinadas en el artículo 194 y demás normas del Libro I Código Orgánico Monetario y Financiero, de conformidad con las autorizaciones que le otorgue el respectivo órgano de control; mientras que en relación a las operaciones no financieras se registrará por lo estipulado en el mismo Código y en la demás normativa legal aplicable”.

Ahora bien, en relación con la materia de la consulta, el oficio No. 02996, de 25 de julio de 2023, en el que se estudiaron los antecedentes y disposiciones que regularon la crisis bancaria de 1999 y sus instituciones intervinientes, expuso lo que a continuación se transcribe:

“2.1. Antecedentes normativos relacionados con la crisis bancaria y el Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad. –

La derogada Ley 98-17 creó la Agencia de Garantía de Depósitos (en adelante, ‘AGD’) como entidad de derecho público. En este sentido, los incisos segundo y final del derogado artículo 29 reformado de esa ley dispusieron que la AGD constituya en la CFN un fideicomiso con los recursos recibidos para garantizar el pago de los depositantes de las instituciones financieras en liquidación, así como la transferencia a un fideicomiso en garantía de los bienes incautados para probar su real propiedad.

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 868, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 676 de 25 de enero de 2016.



Posteriormente, la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera (en adelante, 'LCRSF') previó la extinción de la AGD y la transferencia de sus activos, derechos y competencias al entonces Ministerio de Finanzas, actual MEF.

A la luz de la LCRSF, la Junta Bancaria emitió la Resolución No. JB-2009-1427 (en adelante, 'Resolución 1427'), por la que se modificaron las 'Normas Generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero', incluyendo el CAPÍTULO XIV, que reguló 'LA CONCLUSIÓN DE LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN FORZOSA'.

En cumplimiento de la LCRSF y la Resolución 1427, en 2009 se constituyó el Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad con la AGD, en calidad de constituyente, y la CFN, como fiduciaria, para la administración y posterior enajenación de los activos transferidos por la constituyente al patrimonio autónomo.

Por su parte, el COPLAFIP dispuso la transferencia de los activos, derechos y competencias de la ex AGD, que a esa fecha tenía a su cargo el Ministerio de Finanzas, actual MEF, hacia la UGEDEP; entidad que, posteriormente, fue suprimida mediante Decreto 705, cuyo artículo 2 transfirió las funciones, competencias, derechos, obligaciones y patrimonio al BCE, 'incluyendo los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos'.

De acuerdo con los artículos 361, 365 y 366 del COMF, las entidades del sector financiero público son personas jurídicas de derecho público cuyo objeto estará determinado en el decreto ejecutivo de su creación. Es preciso señalar que este código derogó a la Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional (en adelante, 'LOCFN') y en su Disposición Transitoria Décima Sexta estableció que la entonces CFN, continuaría operando de acuerdo con su ley de creación hasta que el Presidente de la República expida el correspondiente decreto ejecutivo.

Al respecto, el Decreto Ejecutivo No. 86817 (en adelante, 'Decreto No. 868'), que reorganizó y cambió de denominación a CFN B.P, determinó en su artículo 10 que esta entidad 'tendrá la facultad para actuar como administradora fiduciaria', para lo cual se sujetará a la Ley de Mercado de Valores, contenida en el Libro II del COMF.

Luego, en 2014 se expidió la LOCCB, cuyo artículo 1 dispuso la terminación de pleno derecho de los contratos de fideicomiso constituidos por las instituciones financieras extintas, sus compañías domiciliadas en el extranjero, empresas vinculadas o por compañías deudoras inactivas, cuyos activos debieron ser transferidos al BCE en virtud de la resolución de la Junta Bancaria 1427, así como aquellos fideicomisos que contenían bienes que fueron entregados en dación en pago al BCE. En 2018 se reformó la LOCCB con la expedición de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (en adelante, 'LOFP').

Más adelante, el artículo 105 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (en adelante, 'LORCOMF') incorporó la Disposición General Vigésima Tercera del COMF, a través de la cual se creó a la Unidad de Gestión y Regularización (en adelante, 'UGR'), para el cumplimiento de la LOCCB, la Resolución 1427 y el Decreto 705".

En este escenario, el artículo 2 Decreto Ejecutivo No. 3052, de 29 de agosto del 2002¹⁶, dispuso que la CFN B.P. "podrá endosar bajo modalidad 'no a la orden' al Ministerio de Finanzas, los Certificados de Depósito Reprogramados (CDRs) o CPGs, quedando expresamente prohibido que dicha Cartera de Estado los vuelva a endosar a negociar y deberá mantenerlos en custodia hasta que se liquiden las obligaciones de la Agencia de Garantía de Depósitos con dicho Ministerio".

¹⁶ Decreto Ejecutivo No. 3052 de 29 de agosto del 2002, publicado en el Registro Oficial No. 654 de 3 de septiembre del 2002.

Por su parte, con relación a la liquidación del Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad, el artículo 4 del Decreto No. 338 dispuso lo siguiente:

“Art. 4.- De los Certificados de Pasivos Garantizados.- *La Unidad de Gestión y Regularización es la entidad garante-beneficiaria de los Certificados de Pasivos Garantizados generados por las instituciones financieras liquidadas en la crisis bancaria de 1999, por ser sucesora en derecho extinta Agencia de Garantía de Depósitos AGD, extinta Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público UGEDEP y del Banco Central del Ecuador, conforme lo dispone el artículo 105 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada el 03 de mayo de 2021. Por lo indicado el Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad una vez castigados los Certificados de Pasivos CPGs, procederá a informar a la Unidad de Gestión y Regularización, el tratamiento efectuado a los Certificados de Pasivos Garantizados que mantenía registrados en sus estados financieros, en cumplimiento del presente Decreto Ejecutivo.*

El Fideicomiso y la Unidad de Gestión y Regularización, dentro del término de treinta (30) días a partir de la publicación del presente Decreto Ejecutivo en el Registro Oficial, coordinarán todas las acciones necesarias para implementar lo dispuesto en el presente instrumento” (lo subrayado me corresponde).

Con estos antecedentes, la Disposición Transitoria Décima Cuarta del COPLAFIP prevé:

“Décima Cuarta.- *Dentro del plazo de 30 días contados a partir de la expedición del presente código, el Ministerio de Finanzas y, cuando corresponda y fuera el caso, la Corporación Financiera Nacional (CFN) o cualquier otro organismo del sector público, deberán proceder a la regularización de todos los asientos contables que estuvieran pendientes de hacerse, originados en operaciones o convenios de dación en pago realizados mediante la entrega de Certificados de Depósitos Reprogramados (CDR), y/o Certificados de Pasivos Garantizados por la Agencia de Garantía de Depósitos (CPG), en base a lo que en su oportunidad facultaron los Decretos Ejecutivos Nro. 1492, publicado en el Registro Oficial Nro. 320 de 17 de Noviembre de 1999; Nro. 75 publicados en el Registro Oficial Nro. 19 de 17 de febrero de 2000; y, Nro. 3052, publicado en el Registro Oficial Nro. 654 de 3 de septiembre de 2002. En todos los casos los registros contables se harán a valor oficial, sin que ello comporte, cuando fuere el caso, la extinción de las respectivas obligaciones en los términos del Código Civil.*

El Ministerio de Finanzas, la Corporación Financiera Nacional o los organismos del Sector Público que mantuvieron actualmente Certificados de Pasivos Garantizados (CPG) en su portafolio, quedan facultados a negociarlos en el mercado, pudiendo además emplear el producto de la negociación en la capitalización de la CFN u otra institución financiera del sector público.

De conformidad con lo establecido por el Directorio de la extinta AGD, el Fideicomiso AGD/CFN NO MAS IMPUNIDAD o los otros fideicomisos creados con el mismo objeto, o el Banco Central del Ecuador, podrán pagar y/o compensar, sin distinción alguna de origen o fuente, los Certificados de Pasivos Garantizados, CPG, emitidos en su oportunidad por los administradores de los bancos en saneamiento, empleando para ello los recursos que obtenga de la venta de los activos que le fueron transferidos.

Una vez terminado el proceso de venta de los bienes o activos del Fideicomiso AGD CFN NO MAS IMPUNIDAD, se procederá a la inmediata liquidación del patrimonio autónomo, y las obligaciones de pago de aquellos CPGs que no hubieran sido presentados al cobro o compensados en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario, se convertirán en obligaciones meramente naturales en los términos definidos en el Art. 1.486 del Código Civil” (lo subrayado me corresponde).



En este marco, la Disposición Transitoria Décima Cuarta establece que los CPGs que no hubieren sido compensados o presentados al cobro dentro del plazo previsto se convierten en obligaciones meramente naturales. Al respecto, el primer inciso del artículo 1486 del Código Civil define a las obligaciones como “*civiles o meramente naturales*”; siendo las civiles aquellas “*que dan derecho para exigir su cumplimiento*”, y naturales, “*las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento; pero que, cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado en razón de ellas*” (el resaltado me corresponde).

En concordancia, con relación a las obligaciones, el artículo 1453 del CC establece que estas nacen: *i) “del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones”; ii) “de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos”; iii) “a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos y cuasidelitos”; y, iv) “por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia”.*

De lo expuesto se desprende que: *i) la CFN B.P. es una entidad financiera pública facultada para realizar operaciones financieras y no financieras, así como para actuar como fiduciaria conforme el COMF; ii) con el objeto de viabilizar la liquidación del Fideicomiso Mercantil AGD-CFN No Más Impunidad, el inciso final del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 338 impuso la obligación de que dicho fideicomiso y la UGR deben coordinar sus actuaciones, a fin de determinar el tratamiento aplicable a los CPGs registrados en los estados financieros y asegurar la implementación integral de dicho Decreto; iii) la Disposición Transitoria Décima Cuarta del COPLAFIP estableció un régimen jurídico intertemporal con dos efectos claramente diferenciados: por un lado, la obligación de regularizar, dentro de un plazo perentorio de treinta días, los asientos contables pendientes derivados, entre otros, de operaciones con CPGs; y, por otro, la fijación de un plazo máximo de un año para la presentación al cobro o compensación de los referidos instrumentos, bajo la consecuencia de que, de no ejercerse oportunamente ese derecho, las obligaciones se convertirían en naturales, según los términos del artículo 1486 del Código Civil; y, iv) las obligaciones meramente naturales no confieren derecho para exigir su cumplimiento.*

2.2. Naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas. -

De acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa¹⁷ emitido por la Asamblea Nacional, las Disposiciones Transitorias “*son aquellas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación*”, y agrega que:

“El contenido típico de las disposiciones transitorias son las reglas de derecho intertemporal, esto es, las reglas que tienen como objetivo facilitar el tránsito de la ley antigua a la nueva, regulando situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley: hechos, actos, relaciones o instituciones jurídicas regulados por una ley anterior y sus efectos.

Una regulación jurídica transitoria puede consistir:

- *En la simple declaración de la **pervivencia** de la ley antigua para regular esas situaciones jurídicas previas o en curso: (...).*
- *En la declaración de la **aplicación inmediata** de la ley nueva a esas situaciones jurídicas pendientes: (...).*
- *En la regulación de las mismas mediante un **régimen jurídico autónomo** diferente del contenido en la ley antigua o en la ley nueva.*

*Además de estas reglas de derecho intertemporal, suelen incluirse en las leyes reglas que no pretenden solucionar conflictos de leyes en el tiempo, sino **facilitar la aplicación** de la nueva ley al regular provisionalmente situaciones jurídicas nuevas (reglas provisionales).*

¹⁷ Manual de Técnica Legislativa, Asamblea Nacional, 2014, pág. 129.

*Tal sería el caso de las disposiciones que regulan por primera vez la elección de un órgano de nueva creación, distintas de las contenidas con carácter definitivo para el futuro por el articulado de la ley, que constituyen lo que puede calificarse de **derecho transitorio impropio**.*

(...)

De lo manifestado se desprende que: (...) y, iv) las disposiciones transitorias de carácter autónomo regulan provisionalmente situaciones jurídicas nuevas para facilitar el cumplimiento de la situación jurídica prevista en esa norma (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁸ (en adelante, "LOGJCC"), en armonía con el numeral 1 del artículo 18 del CC, prevé que: "Cuando el sentido de la ley es claro, se atenderá su tenor literal". De igual forma, el numeral 5 del artículo 3 de la LOGJCC añade que: "Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía". Finalmente, de acuerdo con el inciso primero del artículo 7 del CC, "**La ley no dispone sino para lo venidero**" (el resaltado me corresponde).

De lo citado se concluye que: i) las disposiciones transitorias tienen como propósito prevenir los conflictos entre la ley antigua y la nueva, al determinar los efectos precisos que ésta debe producir en las situaciones anteriores; ii) la ley rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación; y, iii) las normas jurídicas deben ser interpretadas atendiendo a su tenor literal, a partir del contexto general y de los fines que persiguen.

2.3 Competencias de la Unidad de Gestión y Regularización. –

La Procuraduría General del Estado analizó el alcance y fines principales de la UGR mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 10129, de 21 de enero de 2025, en los siguientes términos:

"Por lo tanto, según el tenor de los incisos quinto y sexto de la Disposición General Vigésima Tercera del COMF y la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento General a la Disposición 23ra, la UGR, en lo relacionado con el cierre de la crisis bancaria, es titular de las competencias que en su momento establecieron los diferentes cuerpos normativos aplicables para el BCE y las demás entidades que le precedieron en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con dicha materia.

Al respecto, con pronunciamiento contenido en oficio No. 04701 de 29 de noviembre de 2023, esta Procuraduría concluyó lo siguiente:

'(...) de conformidad con el tenor de los incisos quinto y sexto de la Disposición General Vigésima Tercera del COMF, y la Disposición Transitoria Segunda de su reglamento, la UGR tiene atribución para coordinar, administrar, dirigir, planificar, supervisar y suscribir todos los actos que deban realizarse para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 de la Resolución de la Junta Bancaria JB.2009-1427 y del Decreto Ejecutivo 705, y demás normativa aplicable referente a las IFIS extintas por efectos de las (sic) crisis bancaria de 1999, siendo titular de las competencias (relacionadas con el cierre de la crisis bancaria) que en su momento le correspondieron al BCE y a las entidades que le precedieron'.

De lo expuesto se observa que: i) la gestión de la crisis bancaria ha sido regulada por varias leyes y reformas legales consecutivas; ii) en virtud de las sucesivas reformas legales, los activos, pasivos y competencias que inicialmente correspondieron a la AGD, respecto de las IFIS liquidadas y los fideicomisos constituidos, fueron trasladados a diferentes organismos: Ministerio de Finanzas, UGEDEP y BCE, hasta la creación de la UGR en 2021 (...)" (énfasis añadido).

¹⁸ LOGJCC, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.




Lo referido, en relación con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto No. 338, ratifica el deber de la UGR de realizar las acciones necesarias para finalizar el proceso de liquidación, deber que incluye la verificación de CPGs y su oportuno registro.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el inciso final de la Disposición Transitoria Décima Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las obligaciones de pago de aquellos CPGs que no hubieren sido presentados al cobro o compensados en un plazo máximo de un año a partir de la convocatoria para su registro en el ente fiduciario, se convierten en meramente naturales, según lo previsto en el artículo 1486 del Código Civil, por lo que su cumplimiento no es exigible.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

CC: Eco. Sariha Belén Moya Angulo
MINISTRA DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Mgs. Gustavo Estuardo Camacho Dávila
Presidente
JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA

Abg. Carlos Andrés Montalvo Tello
Director General
UNIDAD DE GESTIÓN Y REGULARIZACIÓN



Oficio No. **16689**

Quito, D.M., **13 MAY 2026**

Ingeniero

Ramiro Sosa Villacrés

REPRESENTANTE LEGAL

**ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES AUTÓNOMOS SUBOFICIAL ÉDISON
MENDOZA HÉROE DEL ALTO CENEPA/95**

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. AAASEM-2026-03-19, de 19 de marzo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente planteada el 19 de febrero del presente año, en los siguientes términos:

“¿Para efectos de la aplicación de la excepción prevista en el Art. 50 numeral 1 del Código Orgánico del Ambiente y Art. 66 numeral 2 de su Reglamento General, el plazo de posesión de al menos cinco años previo a la declaratoria de un área de bosque y vegetación protectora, debe contabilizarse desde la existencia del hecho material de la posesión debidamente acreditado ante la autoridad competente, o debe computarse obligatoriamente a partir de la formalización de la personería jurídica del sujeto poseedor?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico, de 18 de marzo de 2026, suscrito por el abogado externo de la Asociación de Agricultores Autónomos Suboficial Édison Mendoza Héroe del Alto Cenepa/95 (en adelante, “Asociación de Agricultores”), citó como fundamento los artículos 7, 715 y 732 del Código Civil¹ (en adelante, “CC”); 50 numeral 1 del Código Orgánico del Ambiente² (en adelante, “COA Ambiental”); 66 numeral 2 del Reglamento al COA Ambiental³ (en adelante, “RCOA Ambiental”); y, 22, 30 y 98 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”). Con estos fundamentos, concluyó lo siguiente:

“4. OPINIÓN JURÍDICA DE LA ORGANIZACIÓN CONSULTANTE

Se concluye que la correcta inteligencia de la norma debe priorizar el hecho material de la posesión debidamente comprobado. Si bien la personería jurídica constituye un presupuesto de capacidad procesal para la titularización del dominio, no opera como hito inicial o no constituye el dies a quo para el cómputo del plazo posesorio. Sostener

¹ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

² COA Ambiental, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 983 de 12 de abril de 2017.

³ RCOA Ambiental, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 507 de 12 de junio de 2019.

⁴ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

la tesis opuesta subordinaría la existencia de un hecho jurídico a su reconocimiento estatal, desvirtuando la naturaleza sustantiva de la posesión y la ratio legis de la excepción legal invocada” (lo subrayado me corresponde).

2. Análisis. -

Conforme el artículo 73 de la Constitución de la República del Ecuador⁵ (en adelante, “CRE”), el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. En este sentido, el inciso primero del artículo 313 ibidem dispone que “*El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia*”, considerando como tales a aquellos que por su trascendencia tienen incidencia económica, social, política o ambiental.

A su vez, el numeral 11 del artículo 261 de la CRE establece que es competencia exclusiva del Estado central la gestión de “*Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales*”.

En este marco, el artículo 2 del COA Ambiental prevé que sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público, así como para personas naturales y jurídicas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que se encuentren en el territorio nacional. Por su parte, el artículo 23 del mismo cuerpo normativo asigna al Ministerio del Ambiente y Energía la “*rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental*”, y el numeral 10 del artículo 24 le atribuye la facultad de “*Delimitar dentro del Patrimonio Forestal Nacional las tierras de dominio público y privado y adjudicar a sus legítimos poseedores de acuerdo con la ley*”.

En este contexto, el numeral 1 del artículo 50 del COA Ambiental prevé, como regla general, la prohibición de ingreso a áreas protegidas y al Patrimonio Forestal Nacional para efectos de “*legalizar las tierras de posesión o propiedad preexistente a la declaratoria de áreas protegidas y del Patrimonio Forestal Nacional*” en los siguientes términos:

“1. La prohibición de ingreso de personas a estas áreas para obtener la legalización de tierras, con excepción de las personas que han estado en ocupación material de buena fe, sin violencia ni clandestinidad, por un período ininterrumpido no menor a 5 años antes de la declaratoria de dicha área, o las que se encuentren en posesión ancestral de conformidad con la ley. Para el cumplimiento de esta disposición, la Autoridad Ambiental Nacional contará con sistemas de monitoreo y control, información cartográfica, demográfica y censal georeferenciada, cruce de información con los registros de la propiedad, actualizaciones catastrales rurales que posean las autoridades competentes u otras que se considere pertinente” (lo subrayado me corresponde).

El numeral 7 del citado artículo 50 del COA Ambiental precisa, además, que: “*Las organizaciones sociales, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades solicitantes deben estar debidamente inscritas y ser reconocidas de conformidad con la ley*” (lo subrayado me corresponde).

⁵ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

De igual manera, el numeral 2 del artículo 66 del RCOA Ambiental, al abordar el orden de prelación de los sujetos de adjudicación de tierras incluye a las “personas naturales o jurídicas con derechos preexistentes a la declaratoria de áreas protegidas y del Patrimonio Forestal Nacional que demuestren la ocupación material de buena fe, sin violencia ni clandestinidad por un periodo ininterrumpido no menor a cinco (5) años antes de la declaratoria de dicha área, siempre y cuando el predio objeto de adjudicación no constituya tierra ni territorio ancestral” (lo subrayado me corresponde).

El Ministerio del Ambiente y Energía, en el marco de sus competencias, emitió el Acuerdo No. 265⁶, a través del cual se expide el “Procedimiento para la Adjudicación de Tierras del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores” (en adelante “Procedimiento de adjudicación de tierras”), en el que se establecen los siguientes requisitos para adjudicación:

“Art. 14.- Requisitos de la adjudicación.- Las personas naturales interesadas en la adjudicación de tierras en Patrimonio Forestal del Estado y bosques y vegetación protectores de propiedad del Estado, presentarán la correspondiente solicitud al Distrito Regional, acompañando los siguientes requisitos:

- a. Copias certificadas de la cédula de ciudadanía y del certificado de votación del solicitante y de su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida;
- b. Acta de mutuo acuerdo de límites firmada por los colindantes del área a adjudicarse, con reconocimiento de firma y rúbrica ante un Notario Público;
- c. Certificado del Registrador de la Propiedad del lugar en que se encuentran ubicadas las tierras solicitadas en adjudicación, del que se desprende que no es adjudicatario por parte del Estado de otras tierras;
- d. Prueba documental con la cual el solicitante acredite haber estado en posesión con anterioridad a la delimitación de las tierras como Patrimonio Forestal del Estado o la declaratoria de bosque y vegetación protectores, o declaración juramentada ante autoridad competente por parte del solicitante sobre la referida posesión. Para probar la posesión se observará el procedimiento de oposición previsto en el Título II;
- e. Levantamiento planimétrico e informe de linderación de las tierras solicitadas en adjudicación, estandarizado de acuerdo al Anexo 1; y,
- f. Plan de manejo elaborado por un profesional de la rama forestal conforme a los términos de referencia del Anexo 2;

Asimismo, los artículos 15 a 18 ibidem determinan el proceso de estudio, que incluye la emisión de un informe técnico, la valorización de tierras a adjudicarse y la emisión de un acuerdo que adjudicación, que deberá formalizarse ante una Notaría y posteriormente inscribirse ante el Registro de la Propiedad correspondiente. En esta línea, el artículo 19 del Procedimiento de adjudicación de tierras prevé que la adjudicación de tierras se realizará “a título oneroso, de forma individual, como cuerpo cierto, y no podrán ser fraccionadas. Se permite gravarlas y enajenarlas, previa autorización del Ministerio del Ambiente, la cual será requisito indispensable para la inscripción en el Registro de la Propiedad de esta y futuras transferencias de dominio”; advirtiendo en su inciso segundo que “Las tierras adjudicadas que correspondan al Patrimonio Forestal del Estado, deberán ser deslindadas de dicho Patrimonio; en tanto que, las tierras de

⁶ Procedimiento de adjudicación de tierras, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 265 de 10 de octubre de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 206 de 07 de noviembre de 2007.



los Bosques y Vegetación Protectores cambiarán únicamente de dominio y seguirán formando parte del Bosque y Vegetación Protector (según el caso)” (lo subrayado me corresponde).

Respecto del elemento fundamental de posesión, el artículo 715 del CC determina que es la “tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre”, precisando su inciso final que “El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifica serlo” (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el artículo 717 del CC establece que la posesión puede ser regular o irregular. Se llama posesión “regular la que procede de justo título y ha sido adquirida de buena fe, aunque la buena fe no subsista después de adquirida la posesión”. El referido artículo menciona, además, que si el título es traslativo de dominio es también necesaria la tradición y que la posesión de una cosa a ciencia y paciencia del que se obligó a entregarla hará presumir la tradición, “a menos que ésta haya debido efectuarse por la inscripción del título”. Adicionalmente, el artículo 732 del CC prevé que “La posesión del sucesor comienza en él, ora suceda a título universal o singular; a menos que quiera añadir la de su antecesor a la suya; pero, en tal caso, se la apropia con sus calidades y vicios”, disponiendo su inciso final que: “Podrá agregarse, en los mismos términos, a la posesión propia la de una serie no interrumpida de antecesores” (lo subrayado me corresponde).

Sobre la posesión de un bien inmueble, mediante oficio No. 20322, de 16 de septiembre de 2022, este organismo analizó lo siguiente:

“De lo analizado se desprende que: i) la posesión es un hecho; ii) la posesión de un inmueble permite adquirirlo por prescripción, en la forma prevista por la ley; iii) las reglas sobre prescripción adquisitiva de dominio se aplican a favor y en contra del Estado y sus organismos; y iv) la prescripción adquisitiva de dominio debe ser alegada expresamente y declarada por juez” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: i) la excepción prevista en el artículo 50 del COA Ambiental se fundamenta en la existencia de una ocupación material previa y debidamente acreditada; ii) la posesión constituye un hecho jurídico que se configura por la tenencia con ánimo de dueño, pudiendo incluso acumularse con la de antecesores; iii) el plazo de cinco años debe computarse desde la existencia del hecho material de la posesión y no desde la obtención de personería jurídica; iv) no obstante, para efectos de la adjudicación, las organizaciones sociales deben cumplir con el requisito formal de encontrarse legalmente constituidas y reconocidas; v) la exigencia de personería jurídica opera como requisito habilitante del procedimiento, mas no como elemento constitutivo de la posesión.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 2 y 50 numeral 1 del Código Orgánico del Ambiente, el artículo 66 numeral 2 de su Reglamento General y el artículo 715 del Código Civil, el plazo de posesión de cinco años se computa desde la existencia de la posesión material, debidamente acreditada ante la autoridad competente, y no desde la constitución de la personería jurídica del sujeto poseedor.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se trate de organizaciones sociales, estas deberán encontrarse debidamente constituidas y reconocidas según la ley como requisito habilitante para la tramitación

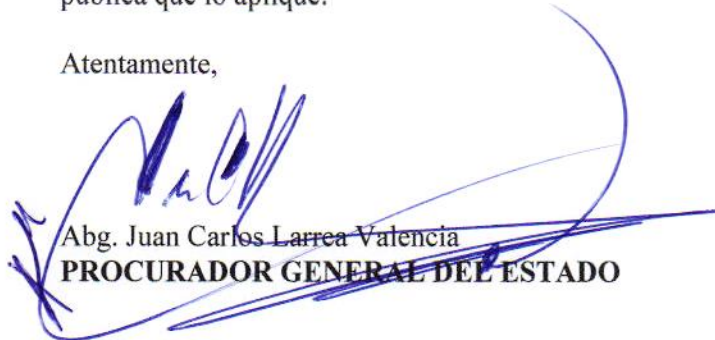
16689

ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES AUTÓNOMOS
SUBOFICIAL ÉDISON MENDOZA HÉROE DEL ALTO CENEP/95
0010874-2026
Página. 5

y culminación del procedimiento de adjudicación por parte de la autoridad ambiental competente.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio No. 16696

Quito, D.M., 13 MAY 2026

Magíster
Jorge Antonio Villarroel Chalán
DIRECTOR GENERAL, SUBROGANTE
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL - IESS
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. IESS-DG-2025-0729-O, de 24 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿La obligación estatal dispuesta en el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, modulada por la Sentencia No. 002-18-SIN-CC de la Corte Constitucional, de financiar el cuarenta por ciento (40%) de las pensiones jubilares, tiene un alcance general que comprende todas las prestaciones de carácter pensionario del sistema de seguridad social, incluyendo:

*Las pensiones y montepíos del Seguro Social Campesino; y,
Las prestaciones del Seguro General de Riesgos del Trabajo, entre ellas:*

- a) Pensión por incapacidad temporal,*
- b) Indemnización por incapacidad permanente parcial,*
- c) Pensión por incapacidad permanente parcial,*
- d) Pensión por incapacidad permanente absoluta,*
- e) Pensión por incapacidad permanente total, y*
- f) Pensión por montepío?”*

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico contenido en el memorando No. IESS-PG-2024-0980-M, de 21 de noviembre de 2024, suscrito por el entonces Procurador General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”), citó los artículos 368, 371 y 373 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); artículo 68.1 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar² (en adelante, “LOJL”); 4, 5, 134, 157, 237 y Disposición Transitoria Décimo Sexta de la Ley de Seguridad Social³ (en adelante, “LSS”); 1 y Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria de la LSS y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social⁴ (en

¹ CRE, publicado en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOJL, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 483 de 20 de abril de 2015.

³ LSS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.

⁴ Ley Reformatoria IESS BIESS, publicada en el cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 553 de 6 de octubre de 2021.

adelante, “Ley Reformatoria IESS-BIESS”); y, la Sentencia No. 002-18-SIN-CC⁵ de la Corte Constitucional (en adelante, “CC”), de 21 de marzo de 2018, con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“3. ANÁLISIS

(...) el artículo 134 de la Ley de Seguridad Social prevé que el régimen especial del Seguro Social Campesino entre otras prestaciones otorga la pensión de invalidez, vejez y muerte, y el artículo 157 sobre la protección del Seguro General de Riesgos del Trabajo señala que éste otorga entre otras prestaciones, el derecho a Pensión de invalidez; y Pensión de montepío, cuando el riesgo hubiese ocasionado el fallecimiento del afiliado; disposiciones concordantes con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social en el sentido de que, el seguro de invalidez, vejez y muerte es un riesgo cubierto por el Seguro Universal Obligatorio.

3.4.- Por lo expuesto, se colige que, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorga la prestación de pensión jubilar en todos sus modalidades de aseguramiento, conforme a su deber constitucional, teniendo los pensionistas tanto del régimen especial de seguro social campesino como de riesgos del trabajo, la calidad de jubilados conforme la letra g del artículo 9 de la Ley de Seguridad Social que dispone que **‘Es jubilado toda persona que ha cumplido los requisitos de tiempo de imposiciones y edad de retiro, o padece una lesión permanente, física, o mental, total o parcial, y percibe una pensión regular del Estado o del Seguro Social, o una renta vitalicia de una compañía aseguradora, por condición de vejez o invalidez’.**

3.5.- De lo manifestado, la Ley de Seguridad Social debe entenderse en su integralidad, por cuanto, las disposiciones del capítulo dos del título VI son de aplicación general, es decir, el artículo 237 que establece el pago del 40% de las pensiones jubilares, debe aplicarse a todas las pensiones que otorga el IESS, entendiéndose entre estas al Seguro Social Campesino y Seguro General de Riesgos del Trabajo; sobre la base, del artículo 369 de la Constitución de la República que determina que el **seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte**, el seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, **con independencia de su situación laboral.**

3.6.- Respecto al pedido de realizar gestiones ante la Corte Constitucional y la Corte Constitucional, debe considerarse la disposición transitoria primera de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de fecha 22 de julio de 2024, (...)

Disposición legal que deben (sic) cumplirse bajo los preceptos y plazos concretos definidos, para que se solucione la deuda que mantiene el Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Por lo expuesto, la Dirección del Seguro Social Campesino y Dirección General de Riesgos de Trabajo deben indicar de manera clara, detallada y precisa, las obligaciones que se encuentran pendientes de pago por parte del Estado, así como también, deberá indicar los periodos en los que se encuentran pendientes de pago.

⁵ Sentencia No. 002-18-SIN-CC, publicada en el Registro Oficial Edición Constitucional No. 40 de 6 de abril de 2018.

4 PRONUNCIAMIENTO

Sobre la base del análisis realizado, de conformidad a la Constitución de la República y Ley de Seguridad Social, el Seguro de Riesgos del Trabajo y el Seguro Social Campesino son parte del Seguro Universal Obligatorio por lo cual el tratamiento de las prestaciones de estos dos seguros deben otorgarse en consonancia con lo dispuesto en el artículo 237; es decir, el Estado debe contribuir con el 40% de las pensiones que entregan estos seguros.

De acuerdo a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Bando (sic) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de 22 de julio de 2024, la totalidad de los valores que el Estado adeuda por concepto de las prestaciones deberán ser presentados al Ministerio de Economía y Finanzas en el plazo dispuesto" (el énfasis corresponde al texto original).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 14120 y No. 14121, de 28 de noviembre de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, "MEF") y a la Presidencia de la República (en adelante, "Presidencia") que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de consulta; insistiendo en dicho requerimiento al MEF con oficio No. 14686, de 13 de enero de 2026.

Con oficio No. PR-SNJRD-2025-0916-O, de 10 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República se abstuvo de emitir un criterio manifestando: "*De conformidad con la norma citada, hacemos presente que no es competencia de esta Secretaría de Estado emitir criterio jurídico, sobre el asunto consultado a la Procuraduría General del Estado.*"

Por su parte, el MEF atendió el requerimiento mediante oficio No. MEF-CGAJ-2026-0008-O, de 20 de enero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día. En dicho criterio señaló que ratifica "*el criterio jurídico emitido mediante Memorando Nro. MEF-CGJ-2019-0094-M de 14 de febrero de 2019, mismo que adjunto para mejor ilustración*", el cual señaló:

"II.- Análisis, conclusión y recomendación

*Por lo expuesto, una vez analizada su consulta por la Dirección Jurídica de Administración Financiera, cabe señalar que las disposiciones que forman parte del Capítulo Dos de la Ley de Seguridad Social relacionadas con el Régimen aplicable a los Afiliados con derecho a jubilación, en lo principal y pertinente, **están orientadas a regular asuntos sobre la jubilación por invalidez, vejez e incapacidad permanente o total por riesgos del trabajo, cuyas pensiones deben estar financiadas con el 40% del aporte estatal**; en consecuencia, sobre la base del principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución, se estima que existe el sustento normativo para el financiamiento del 40% de pensiones del seguro de riesgos del trabajo.*

*Asimismo, en razón de que las disposiciones de dicho capítulo **nada expresan sobre los pensionistas del seguro social campesino, pues, conforme está normado el seguro social campesino al ser un régimen especial del seguro social tiene su propio financiamiento**, entre otros, por la contribución financiera obligatoria del Estado del 0.30% de la materia gravada de todos los afiliados al Seguro General Obligatorio, no correspondería al Estado financiar el 40% de los valores de jubilaciones por pensiones del Seguro Social Campesino"*



(énfasis añadido).

De lo expuesto se aprecia que para el IESS el aporte estatal del cuarenta por ciento (40 %) previsto en el artículo 237 de la LSS debería aplicarse a todas las pensiones que otorga el IESS, incluidas las correspondientes al Seguro Social Campesino y al Seguro General de Riesgos del Trabajo. Por su parte, el MEF sostiene que el Capítulo II del Título VI del Libro Segundo de la LSS se encuentra orientado al régimen aplicable a los afiliados con derecho a jubilación y a prestaciones vinculadas con invalidez, vejez e incapacidad permanente o total por riesgos del trabajo, sin que contenga una regulación específica respecto de las pensiones del Seguro Social Campesino.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis desarrollará lo siguiente: *i)* Seguridad social, sus regímenes y financiación; y, *ii)* Alcance del artículo 237 de la Ley de Seguridad Social y la conciliación de cuentas entre el IESS y el Gobierno Central.

2.1. Seguridad social, sus regímenes y financiación. -

El artículo 32 de la CRE prevé que *“La salud es un derecho que garantiza el Estado”*, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho a la seguridad social y otros que sustentan el buen vivir. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de *“equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional”*.

En ese sentido, el artículo 34 *ibidem* dispone que el derecho a la seguridad social *“es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado”*, y se rige por los principios de *“solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación”*, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

Acorde con lo previsto en el artículo 367 de la CRE, el sistema de seguridad social *“atenderá las necesidades contingentes de la población”* y la protección de dichas contingencias *“se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales”* (énfasis añadido). Así, el artículo 2 de la LSS distingue, por una parte, al seguro universal obligatorio, y, por otra parte, al seguro social campesino.

El seguro universal obligatorio se encuentra financiado por los recursos determinados en el artículo 371 de la CRE: *“aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado”*, advirtiendo que *“Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna”*, disposición concordante con lo dispuesto en el artículo 4 de la LSS (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 373 de la CRE señala que el seguro social campesino es un régimen especial del seguro universal obligatorio, y establece obligaciones respecto de su financiamiento y las prestaciones que debe otorgar en los siguientes términos:



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

16696

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PCEcuador

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
0010297-2026
Página. 5

“Art. 373.- El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (énfasis añadido).

Adicionalmente, el artículo 5 de la LSS enlista los recursos con los cuales se financian los servicios de salud y las prestaciones del Seguro Social Campesino en los siguientes términos:

“Art. 5.- Recursos del seguro social campesino.- (Reformado por el Art. 1 del Cap. I de la Ley s/n, R.O. 605-S, 22-VII-2024).- Los servicios de salud y las prestaciones del Seguro Social Campesino se financiarán con los siguientes recursos:

- a. El aporte solidario sobre la materia gravada que pagarán los empleadores, los afiliados al seguro universal obligatorio de sus afiliados, con relación de dependencia o sin ella, y los afiliados voluntarios;*
- b. La contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social;*
- c. El aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino;*
- d. La contribución financiera obligatoria del Estado sobre la materia gravada de los afiliados con relación de dependencia al seguro universal obligatorio de sus afiliados; y,*
- e. Las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este Seguro, de conformidad con el Reglamento General de esta” (énfasis añadido).*

En lo que respecta a la contribución obligatoria del Estado sobre la materia gravada de los afiliados con relación de dependencia y las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias del Seguro Social Campesino (literales d) y e) del artículo 5 de la LSS, la Disposición Transitoria Decimosexta de la LSS en su acápite II, numeral 3, establece:

“II.- En el nuevo régimen del seguro universal obligatorio de sus afiliados:

(...) 3. La contribución financiera obligatoria del Estado:

- a. Del cuarenta por ciento (40%) de las pensiones que paga el Instituto a sus jubilados y beneficiarios de montepío;*
- b. Del cuarenta por ciento (40%) de las pensiones que pague el Instituto a sus jubilados y beneficiarios de montepío comprendidos en el régimen de transición de que trata el Título VI del Libro Segundo de esta Ley;*
- c.- Del cero punto treinta por ciento (0.30%) de la materia gravada de todos los afiliados al seguro universal obligatorio de sus afiliados, con relación de dependencia, para el Seguro Social Campesino;*

d. De las sumas que asignará la Función Ejecutiva en el Presupuesto General del Estado de cada ejercicio económico anual, para el **financiamiento de las prestaciones solidarias del Seguro Social Campesino, en la forma que determine el Reglamento General de esta Ley;** y,

e. De una **contribución anual equivalente a doscientos ochenta y ocho mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 288.000)**, que deberá acreditar el Banco Central del Ecuador en la cuenta especial denominada Seguro Social Campesino, conforme lo dispone el Decreto No. 307, publicado en el Registro Oficial No. 279, de 4 de abril de 1973”.

En este contexto, mediante Resolución No. C.D. 649⁶, el Consejo Directivo del IESS resolvió “Aprobar el Presupuesto Consolidado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el ejercicio económico del año 2023”, presupuesto que incluye el aporte obligatorio del Estado del 40% de las pensiones que paga el IESS a sus jubilados, y en el penúltimo inciso de su artículo 6 estableció:

“En caso de que el Estado no contribuya con los valores solicitados por el IESS para el Seguro de Pensiones, Seguro General de Riesgos del Trabajo y Seguro Social Campesino que constan en el Presupuesto General del Estado; éstos se registrarán en la respectiva cuenta por cobrar; lo que conllevará como última instancia a financiar el Presupuesto Institucional mediante la recuperación de las inversiones (desinversión); sin que esto signifique una modificación al presupuesto original”.

De la normativa citada, se desprende lo siguiente: i) es responsabilidad principal del Estado la atención de salud, deber que se vincula indudablemente al derecho a la seguridad social de la población; ii) el seguro universal obligatorio constituye el eje central del sistema de seguridad social ecuatoriano, que incluye garantías frente a contingencias bajo un esquema de financiamiento solidario y obligatorio; iii) el seguro universal obligatorio incluye regímenes especiales como el seguro social campesino, enfocado en proteger a poblaciones rurales y sectores específicos; iv) el financiamiento del seguro social campesino es de carácter mixto y solidario, integrando aportes de afiliados, empleadores, seguros públicos y privados, contribuciones diferenciadas de beneficiarios y, de manera obligatoria, recursos del Estado; y, v) el IESS ha previsto que, ante el incumplimiento del Estado en la transferencia de sus aportes obligatorios, podrá recurrir de manera excepcional a mecanismos como la desinversión para financiar el cumplimiento de sus prestaciones, sin que ello implique una modificación del presupuesto institucional aprobado.

2.2. Alcance del artículo 237 de la Ley de Seguridad Social y la conciliación de cuentas entre el IESS y el Gobierno Central. -

El artículo 237 de la LSS, materia principal de la consulta, establece:

*“Art. 237.- Financiamiento.- El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, **independientemente de su situación laboral.***

En todos los casos comprendidos en este Capítulo, el IESS cubrirá el sesenta por ciento (60%) de la pensión respectiva, y el Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40%) restante; pero, en cualquier circunstancia, el IESS otorgará la prestación completa.

⁶ Resolución No. C.D. 649, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 340 de 27 de junio de 2023.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

16696

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
0010297-2026
Página. 7

Los recursos para el financiamiento del cuarenta por ciento (40%) por parte del Estado se deberán incorporar de manera obligatoria anualmente en el Presupuesto General del Estado.” (Énfasis añadido).

En este contexto, el inciso segundo del artículo 237 de la LSS establece el esquema de financiamiento de pensiones (60% IESS - 40% Estado) en los casos comprendidos en el Capítulo Dos “*DEL RÉGIMEN APLICABLE A LOS AFILIADOS CON DERECHO A JUBILACIÓN*”, ubicado en el Título VI “*DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN*” Libro Segundo de la LSS, artículos 229 al 237.

Los casos antes indicados son:

1. Jubilación ordinaria por vejez: artículo 229 de la LSS, que establece el derecho a jubilación al cumplir los requisitos de edad e imposiciones.
2. Mejor base de cálculo: artículo 230 de la LSS, base de cálculo para afiliados con 50 o más años a la fecha de la promulgación de la LSS.
3. Jubilación de trabajadores en actividades insalubres: artículo 231 de la LSS, que permite la rebaja de edad por tiempo que tengan en esta clase de actividades.
4. Revisión periódica de pensiones: artículo 232 de la LSS, que obliga al IESS a realizar periódicamente análisis actuariales para modificar la cuantía de las pensiones en curso de pago.
5. Cambios en el régimen prestacional: artículo 233 de la LSS, que supedita cualquier mejora o creación de prestaciones a que estén debidamente financiadas.
6. Mínimo de pensiones y su revalorización: artículo 234 de la LSS, que establece los incrementos anuales por inflación y las tablas de pensiones mínimas, incluyendo las pensiones de invalidez, vejez, e incapacidad permanente total o absoluta de riesgos del trabajo, así como la pensión mínima del grupo familiar de montepío.
7. Aumento de pensiones ferroviarias: artículo 235 de la LSS, que establece que el Estado debe abonar el valor actuarial de los aumentos a jubilados y beneficiarios de montepío ferroviario.
8. Decimotercera y decimocuarta pensiones: artículo 236 de la LSS, que establece el pago de estas mensualidades adicionales para jubilados y pensionistas de viudez u orfandad.

De lo expuesto se advierte que el inciso segundo del artículo 237 de la LSS no incorpora de forma expresa a las pensiones del seguro social campesino dentro del esquema de financiamiento (60 % IESS – 40 % Estado). En este sentido, para identificar las fuentes de financiamiento del seguro social campesino debe atenderse a su regulación prevista en el Libro Primero, Título IV “*DEL RÉGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO*”, Capítulo Cuatro “*DEL FINANCIAMIENTO*”, artículos 136 al 139 de la LSS. Así, tenemos que el artículo 136 de la LSS reitera que las fuentes de financiamiento del seguro social campesino corresponden a las previstas en el artículo 5 *ibídem*, norma que fue objeto de análisis en el acápite anterior.

Por lo tanto, a fin de determinar si corresponde al Estado financiar el cuarenta por ciento (40 %) de las pensiones del seguro social campesino, resulta necesario identificar, en primer término, las prestaciones que otorga este régimen especial. Al respecto, el artículo 134 de la LSS establece que las prestaciones por “*protección del Seguro Social Campesino contra la contingencia de invalidez, que incluye discapacidad, y las contingencias de vejez y muerte, comprende las prestaciones en pensiones y en auxilio para funerales*” (énfasis añadido).

Del tenor del artículo 134 de la LSS se desprende que, en el marco de protección del régimen especial del seguro social campesino, las personas que cumplan con el tiempo e imposiciones, previstas en la norma ibídem accederán a sus prestaciones en pensiones.

Por otra parte, sobre el financiamiento de las pensiones y del alcance de la Sentencia No. 002-18-SIN-CC, mediante oficio No. 10162, de 18 de septiembre de 2020, la Procuraduría General del Estado dio respuesta a una consulta planteada por el MEF y se abstuvo de emitir un pronunciamiento. En lo pertinente, señaló:

*“De lo anotado se desprende que la sentencia de la Corte Constitucional, en su análisis, consideró a la seguridad social como un deber primordial del Estado, **cuyas prestaciones, incluidas las pensiones, constituyen derechos plenos dotados de contenido material que deben garantizarse a las personas frente a contingencias de diversa naturaleza, que no puedan ser satisfechas de forma personal o individual, a fin de evitar discriminación e impactos en el disfrute y ejercicio del derecho a la seguridad social en el mediano y largo plazo, o la posible afectación injustificada de derechos adquiridos o en el acceso al mínimo indispensable del mismo; pronunciándose, específicamente, respecto a la eliminación del 40% de aporte del Estado al fondo de pensiones del IESS, y a la modulación del artículo 237 de la LSS, materia de sus consultas.**”*

3. Abstención

*De acuerdo con el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República y los artículos 3, letra e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, corresponde al Procurador absolver las consultas jurídicas, con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de normas legales o de otro orden jurídico a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público, **‘excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República’.***

Por lo expuesto y considerando el principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la CRE, según el cual las instituciones del Estado “(...) ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”, me abstengo de atender su consulta” (énfasis añadido).

Es necesario señalar que, respecto de las controversias sobre la deuda entre el IESS y el Gobierno Central, que incluyen el financiamiento de las pensiones del seguro social campesino, la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria IESS-BIESS estableció:

“PRIMERA.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Gobierno Central, a través de su ente rector de finanzas públicas, en un plazo máximo de cuatro meses determinará los valores de deuda, a través de un proceso de conciliación de cuentas a llevarse a cabo entre las dos entidades; proceso que determinará el monto de deuda real del Estado hacia el Instituto, que incluirá intereses, para lo cual se suscribirá un convenio de pago a través de un cronograma, con el aval de una de las garantías establecidas en la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento.

De existir valores que no se hayan conciliado en el plazo previsto, ambas instituciones acudirán a un proceso de mediación ante la Procuraduría General del Estado, de manera inmediata a la terminación del proceso de conciliación, la cual deberá darse en un término de noventa días.

De existir obligaciones pendientes, que no haya sido posible conciliar en el proceso de mediación, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá iniciar las acciones judiciales necesarias, para el pago de estos valores en un término no mayor a sesenta días sin prórroga." (énfasis añadido).

En este orden de ideas, esta Procuraduría cuenta con un Centro de Mediación legalmente inscrito en el Consejo de la Judicatura con el Nro. 4 el 27 de julio de 1999 y reinscrito el 27 de junio de 2014 con el mismo número. En tal virtud, la conciliación de las eventuales deudas deberán ventilarse en la referida instancia, sin que esta Procuraduría pueda anticipar una solución sin la intermediación de las partes, al amparo de precautelar el deber de **"neutralidad e imparcialidad"** previsto en el numeral 1 del artículo 13 del Reglamento del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado⁷.

De la normativa analizada se desprende que: *i)* el artículo 237 de la LSS establece un esquema obligatorio de financiamiento de pensiones (60% IESS – 40% Estado) aplicable a los casos previstos en el Capítulo Dos **"DEL RÉGIMEN APLICABLE A LOS AFILIADOS CON DERECHO A JUBILACIÓN"**, ubicado en el Título VI **"DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN"** Libro Segundo de la LSS; *ii)* la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria IESS-BIESS establece que los valores de deuda entre el IESS y el Gobierno Central se determinarán mediante un proceso de conciliación de cuentas; y, el segundo inciso *ibídem* dispone que, en caso de persistir valores no conciliados, ambas instituciones deberán acudir a una mediación ante la Procuraduría General del Estado; *iii)* la mediación es un mecanismo de solución de conflictos que debe sustanciarse con un mediador que actúe con neutralidad e imparcialidad.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en la sentencia No. 002-18-SIN-CC, el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social y la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para los casos previstos en el Capítulo Dos **"DEL RÉGIMEN APLICABLE A LOS AFILIADOS CON DERECHO A JUBILACIÓN"**, ubicado en el Título VI **"DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN"** Libro Segundo de la LSS, el Estado tiene la obligación de financiar el cuarenta por ciento (40%) de la pensión respectiva, y, en cualquier circunstancia, el IESS otorgará la prestación completa.

Por otra parte, se observa que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada con posterioridad a la referida sentencia, estableció de forma expresa un mecanismo para la determinación y regularización de la deuda entre el IESS y el Gobierno Central que comprende: *i)* un proceso de conciliación de cuentas; *ii)* de existir valores no conciliados, un proceso de mediación ante la Procuraduría General del Estado; y, *iii)* de persistir obligaciones pendientes luego de la mediación, el inicio de las acciones judiciales necesarias para su cobro. En tal virtud, la determinación y eventual conciliación de los valores adeudados deberá efectuarse entre las partes, en el marco de los mecanismos legalmente previstos y con la intervención de un mediador del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado.

⁷ Reglamento del Centro de Mediación de la PGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 150 de 23 de octubre de 2025.



El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

CC.

Dr. Pablo Enrique Herrera Bonnet
Secretario General Jurídico
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Mgs. Sahira Belén Moya Angulo
MINISTRA DE ECONOMÍA Y FINANZAS



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio No. **16728**

Quito, D.M., **14 MAY 2026**

Doctora
Ángela Esperanza Plúa Santillán
ALCALDESA
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
JIPIJAPA
Jipijapa. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMJ-2026-ALC-OFI-0172, de 13 de febrero de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“PRIMERA CONSULTA:

‘¿Es procedente que, con base a los artículos 9, 59 y 60, letras b) e i) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público, en caso de vacancia de la secretaría del órgano de legislación y fiscalización de un gobierno autónomo descentralizado municipal, la alcaldesa o alcalde expida el acto administrativo de encargo del puesto de secretaria o secretario del concejo municipal en tanto el órgano legislativo no haya designado al titular?’

SEGUNDA CONSULTA:

‘¿En función de lo previsto en los artículos 547 y 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en concordancia con los artículos 372 y 382A de la Ley de Compañías, en el caso de las compañías en las que se ha adoptado la decisión de disolución voluntaria y anticipada, o que han sido disueltas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, por cualquier causal, no son sujetas al impuesto de patente municipales y metropolitanas y al impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, al no ejercer permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias, profesionales, y actividades económicas, respectivamente? (...)’

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se depende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. GADMJ-2026-PSM-MEM-00105, de 13 de febrero de 2026, suscrito por el Procurador Síndico Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa (en adelante, “*GADM Jipijapa*”), se fundamenta

en los artículos 238 y 240 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 5, 7, 9, 57 letras f) y p), 59, 60 letras b) e i), 317, 357, 360, 547 y 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”); 3 numeral 2, 17, 47, 83 letras a.3, a.7 y h), 126 y 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “LOSEP”); 372 y 382A de la Ley de Compañías⁴ (en adelante, “LC”); y los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado contenidos en los oficios No. 18451, de 20 de abril de 2022, y No. 17174, de 5 de enero de 2022. Con base en lo antes indicado, concluyó lo siguiente:

“Sin embargo, como se manifiesta en el propio pronunciamiento del Procurador General del Estado contenido en oficio No. 17174, existe una distinción entre la figura de la subrogación y del encargo, pues ‘la subrogación se configura cuando, en ausencia temporal del titular, un servidor asume derechos y obligaciones de un cargo del nivel jerárquico superior por un tiempo determinado; mientras que el encargo se configura en caso de vacancia del cargo, por ausencia definitiva del titular y permite asumir derechos y obligaciones de un cargo directivo ubicado o no en el nivel jerárquico superior hasta que sea designado el titular del puesto.’

En tal sentido, persiste la duda respecto de la procedencia de encargar la secretaría del órgano de legislación y fiscalización, mediante disposición (resolución) de la máxima autoridad ejecutiva de un GAD, en los casos en los que se haya producido la vacancia de la secretaría (sea cual fuere la razón) y en los que no existe previsión en la estructura orgánica funcional del respectivo GAD sobre a quién le corresponde el encargo del puesto vacante, considerando que el artículo 127 de la LOSEP, respecto del encargo en puesto vacante, dispone que ‘procede por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente’.

En tal sentido, es criterio de esta Procuraduría Síndica que, en caso de no existir norma jurídica a nivel cantonal que regule a quién le corresponde el encargo de la secretaría del concejo en caso de vacancia, y en tanto el Cuerpo Edificio no haya designado al titular en función de la atribución que le confiere el artículo 57, letra p) del COOTAD, la máxima autoridad ejecutiva de la Municipalidad está facultada para emitir el acto administrativo de encargo de la secretaría, según lo prevé el artículo 127 de la LOSEP.

(...)

En el caso de los impuestos de patentes municipales y metropolitanas y el de 1.5 por mil sobre los activos, es frecuente encontrar reclamos de sociedades que se encuentran en proceso de liquidación y disolución que, conforme la legislación nacional en materia societaria, a partir de la autorización de su liquidación y disolución se encuentran impedidas de ejecutar actividades relacionadas con su objeto social, sin embargo, existe poca claridad sobre el alcance de las normas aplicables a esta casuística, por lo que los funcionarios responsables de la recaudación de tributos generan acciones tendientes al cobro, incluso en estos casos.

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

³ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁴ LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.

16728

MUNICIPIO DE JIPIJAPA
02359-2026
Página. 3

Al respecto, la Ley de Compañías vigente señala en su artículo 372 que a 'partir del otorgamiento de la escritura de disolución voluntaria y anticipada, el representante legal de la compañía disuelta no podrá iniciar nuevas operaciones relacionadas con el objeto de la compañía, la que conservará su personalidad jurídica únicamente para los actos necesarios para la liquidación. Cualquier operación o acto ajeno a este fin, hará responsables en forma ilimitada y solidaria al representante legal y a los socios o accionistas que, con su voto consignado en junta general o asamblea, la hubieran autorizado.' Así mismo, el artículo 382A de la Ley de Compañías, señala que las 'compañías disueltas por cualquier causal, como consecuencia de dicho estado, están legalmente impedidas de realizar nuevas operaciones relativas al objeto social.'

Sobre el concepto de 'actividades económicas', la doctrina ha señalado que 'la actividad económica denota la ordenación de una serie de actividades que ejecutan los agentes económicos para producir bienes y servicios útiles o potencialmente útiles para satisfacer necesidades humanas concretas así como de la sociedad organizada, en el marco de un lapso concreto.' En la casuística que se analiza, y como se deduce de la legislación societaria antes transcrita, una compañía en proceso de liquidación y disolución se encuentra legalmente impedida de ejecutar operaciones relacionadas con su objeto social, por lo que, en la práctica, no ejecutan actividades comerciales y económicas de manera permanente, debiendo enfocarse únicamente en la gestión de su liquidación.

Es criterio de esta Procuraduría Síndica que, con base a las normas y pronunciamientos antes descritos, en los casos en los que se constate que el estado jurídico de una sociedad es de disolución, al no realizar actividades económicas permanentes, por disposición legal, estarían excluidas de la obligación de presentar sus declaraciones de los impuestos de patentes municipales y metropolitanas y el de 1.5 por mil sobre los activos, sin embargo, como se señala líneas arriba, existen dudas sobre el alcance de las normas aplicables al caso" (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender las consultas, este organismo solicitó, mediante oficios No. 15822 y No. 15823, de 19 de marzo de 2026, los criterios jurídicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, "SCVS") y de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, "AME"), respectivamente. Con oficio No. 16124, de 08 de abril de 2026, se insistió en dicho requerimiento a la SCVS, sin que hasta la presente fecha se haya atendido.

La AME, a través de oficio No. AME-DNAJ-2026-0020-O, de 25 de marzo de 2026, ingresado en este organismo el mismo día, citó las normas ya referidas y concluyó lo siguiente:

"2.3. Conclusión y Criterio sobre la Primera Consulta

*Es jurídicamente procedente que la Alcaldesa del GAD Municipal del Cantón Jipijapa expida el acto administrativo de **encargo** de la Secretaría del Concejo Municipal en caso de vacancia, con fundamento en los siguientes argumentos:*

***a. Competencia ejecutiva residual:** La facultad del Alcalde para resolver asuntos de su cargo (art. 60, literal i, COOTAD) le confiere la potestad de dictar actos necesarios para asegurar la continuidad de las funciones esenciales del GAD.*



b. Aplicación analógica: El criterio jurisprudencial establecido por la Procuraduría General del Estado para la subrogación (Oficio No. 17174) es extensible al encargo, ya que la autoridad competente para suplir la ausencia, sea temporal o definitiva, responde a la naturaleza ejecutiva de su función, siendo la única diferencia la causa de la ausencia.

c. Sujeción a la ley y autonomía: El acto de encargo se emite bajo el amparo del artículo 127 de la LOSEP ('por orden de autoridad competente'), es transitorio, y no menoscaba la atribución exclusiva del Concejo Municipal de designar al titular, la cual puede ser ejercida en cualquier momento.

(...)

3.3. Conclusión y Criterio sobre la Segunda Consulta

La consulta planteada debe ser absuelta en sentido afirmativo. Las compañías en estado de disolución y liquidación no son sujetas al pago de los impuestos de patentes municipales y del 1.5 por mil sobre activos totales, con base en los siguientes argumentos:

a. Ausencia de hecho generador: Al estar legalmente impedidas de ejercer su objeto social, no realizan la actividad económica permanente que constituye el hecho generador de estos tributos.

b. Naturaleza del proceso de liquidación: Los actos realizados durante la liquidación no son una actividad económica permanente en los términos del COOTAD, sino actos necesarios para la extinción de la personalidad jurídica.

c. Aplicación del principio de legalidad tributaria: No puede exigirse un tributo si no se ha configurado el presupuesto de hecho previsto en la ley. La falta de pago no deriva de una exención, sino de un estado de no sujeción, pues la obligación tributaria no nace para el período fiscal posterior a la disolución” (énfasis pertenece al texto original y lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que, respecto de la primera pregunta, la consultante y la AME coinciden en precisar que el alcalde, en calidad de máxima autoridad ejecutiva, está facultado a emitir el acto administrativo de encargo de la secretaría cuando el Concejo Municipal no haya designado al titular. Agrega el GADM Jipijapa que el encargo procede siempre que no exista norma jurídica que regule específicamente a quién le corresponde ejercer la secretaría del concejo en caso de vacancia. Por su parte, la AME considera que la facultad de los alcaldes para resolver asuntos de su cargo, según lo previsto en el artículo 60 letra i) del COOTAD, le confiere potestad de dictar actos necesarios para asegurar la continuidad de las funciones esenciales de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, “GAD”).

De igual manera, en relación con la segunda pregunta, la entidad consultante y la AME coinciden en que las sociedades en disolución estarían excluidas de la obligación de presentar las declaraciones de los impuestos de patentes municipales y metropolitanas y del 1.5 por mil sobre los activos.

16728

MUNICIPIO DE JIPIJAPA
02359-2026
Página. 5

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en sus consultas, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: *i)* Encargo de la secretaría del concejo en caso de ausencia definitiva del titular; y, *ii)* Sociedades en estado de disolución y la declaración del impuesto de patente y del 1.5 por mil sobre los activos.

2.1. Encargo de la secretaría del concejo en caso de ausencia definitiva del titular.-

De conformidad con el inciso primero del artículo 238 de la CRE, los GAD gozan de "autonomía política, administrativa y financiera", agregando su inciso segundo que constituyen GAD "las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales" (lo subrayado me corresponde).

En concordancia con ello, el inciso primero del artículo 240 de la CRE dispone que los GAD ejercerán "facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales". De igual forma, añade el inciso segundo del artículo ibidem que todos los GAD "ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales" (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el artículo 1 del COOTAD, al referirse a su ámbito, señala que:

"Este código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (...)" (lo subrayado me corresponde).

En el mismo sentido, la letra a) del artículo 2 del citado código incluye entre sus objetivos: "La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano" (lo subrayado me corresponde). Respecto del alcance de dicha autonomía, el artículo 5 del COOTAD dispone que esta comprende "el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes."

Asimismo, los incisos segundo y tercero del citado artículo definen a la autonomía política y administrativa en los siguientes términos:

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo: la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus



competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el artículo 7 del COOTAD reitera que se reconoce a los concejos metropolitanos y municipales, “la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial” (lo subrayado me corresponde).

El artículo 9 del COOTAD especifica que la facultad ejecutiva comprende el ejercicio de “potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, las letras f) y p) del artículo 57 ibidem confieren al concejo municipal, entre otras atribuciones, las siguientes atribuciones:

“f) Conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;

(...)

p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa;”.

Concordante, el segundo inciso del artículo 317 del COOTAD establece que los concejos metropolitanos y municipales elegirán de fuera de su seno al secretario del concejo, de una terna presentada por el ejecutivo. Similar disposición consta en el artículo 357 ibidem el cual agrega que “será abogada o abogado de profesión y que es responsable de dar fe de las decisiones y resoluciones que adoptan los órganos de legislación de cada nivel de gobierno.”

En cuanto a la figura del alcalde, el artículo 59 del COOTAD lo define como la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegida por votación popular; esta definición guarda armonía con la letra b) del artículo 60 ibidem, que le atribuye de manera exclusiva el ejercicio de la facultad ejecutiva del gobierno municipal.

Entre las atribuciones de los alcaldes, la letra i) del artículo 60 del COOTAD incluye la de “Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo”; y “nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal” (lo subrayado me corresponde).

Respecto del régimen aplicable a los servidores públicos de los GAD, el artículo 354 del COOTAD establece lo siguiente:

“Los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa.

En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales,

16728

MUNICIPIO DE JIPIJAPA
02359-2026
Página. 7

podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 3 de la LOSEP dispone que sus normas son obligatorias para las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales. En este marco, la letra c) del artículo 17 de la LOSEP prevé que, para el ejercicio de la función pública, podrán expedirse nombramientos de libre nombramiento y remoción.

De igual forma, el artículo 83 ibídem excluye de la carrera del servicio público, entre otros, a:

“a.3 Las o los secretarios y subsecretarios comprendidos en el nivel jerárquico superior;
(...)

a.7 Las o los secretarios generales y prosecretarios;
(...)

h) Las o los servidores de libre nombramiento y remoción, y de nombramiento provisional” (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, en torno al encargo en puesto vacante, el artículo 127 de la LOSEP establece que:

“procede por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente”, en cuyo caso, “el servidor de la institución asume el ejercicio de un puesto directivo ubicado o no, en la escala del nivel jerárquico superior. El pago por encargo se efectuará a partir de la fecha en que se ejecute el acto administrativo, hasta la designación del titular del puesto” (lo subrayado me corresponde).

Sobre esta materia, mediante oficio No. 17174, de 5 de enero de 2022, la Procuraduría General del Estado concluyó lo siguiente:

“De lo expuesto se observa que: (...) ii) en base a la autonomía administrativa de la que gozan los GAD, corresponde al alcalde como máxima autoridad ejecutiva nombrar y remover a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción del GAD municipal; iii) (...) el encargo se configura en caso de vacancia del cargo, por ausencia definitiva del titular y permite asumir derechos y obligaciones de un cargo directivo ubicado o no en el nivel jerárquico superior hasta que sea designado el titular del puesto; y, vi) el secretario del GAD municipal es un funcionario de libre nombramiento y remoción, excluido de la carrera del servicio público (...) (lo subrayado me corresponde).

3. Pronunciamiento. -

En atención a su consulta se concluye que, de conformidad con lo establecido en letra i) del artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 126 de la Ley Orgánica de Servicio Público, es atribución del alcalde expedir el acto administrativo de subrogación en el puesto de secretario del Concejo, en caso de ausencia temporal del secretario titular.”



85731

2.2. Sociedades en estado de disolución y la declaración del impuesto de patente y del 1.5 por mil sobre los activos.-

El inciso primero y segundo del artículo 372 de la LC prevén que:

“Adoptada la decisión de disolver voluntaria y anticipadamente a una compañía, se inscribirá la escritura pública de manera directa, en el Registro Mercantil de su domicilio principal”, sin necesidad de contar, previamente, con una resolución aprobatoria de la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros, ni con ninguna publicación previa a su inscripción (lo subrayado me corresponde).

A partir del otorgamiento de la escritura de disolución voluntaria y anticipada, el representante legal de la compañía disuelta no podrá iniciar nuevas operaciones relacionadas con el objeto de la compañía, la que conservará su personalidad jurídica únicamente para los actos necesarios para la liquidación. Cualquier operación o acto ajeno a este fin, hará responsables en forma ilimitada y solidaria al representante legal y a los socios o accionistas que, con su voto consignado en junta general o asamblea, la hubieran autorizado” (lo subrayado me corresponde).

Asimismo, el inciso final del artículo 382 de la LC reitera que: *“Serán personal y solidariamente responsables frente a la sociedad, socios, accionistas y terceros, los administradores o representantes legales que durante la disolución realicen nuevas operaciones relativas al objeto social de la compañía, la que conservará su personalidad jurídica únicamente para los fines de la liquidación” (lo subrayado me corresponde).*

De igual forma, el inciso primero del artículo 382A de la LC establece que:

“Las compañías disueltas por cualquier causal, como consecuencia de dicho estado, están legalmente impedidas de realizar nuevas operaciones relativas al objeto social”, disponiendo que: “Para efectos de determinación y gestión de las obligaciones tributarias correspondientes, se estará a lo dispuesto en la normativa de la materia y las resoluciones de autoridad competente” (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Código Tributario⁵ (en adelante, “CT”), se entiende por hecho generador *“al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”*. Al efecto, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 24 ibídem, el sujeto pasivo de la obligación tributaria es *“la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable”* (lo subrayado me corresponde).

En materia de patente municipal, el artículo 547 del COOTAD establece que *“Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales”* (subrayado añadido).

⁵ CT, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.

16728

MUNICIPIO DE JIPIJAPA
02359-2026
Página. 9

De igual manera, el inciso primero del artículo 553 del COOTAD dispone que:

“son sujetos pasivos del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal, que ejerzan permanentemente actividades económicas y que estén obligados a llevar contabilidad, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.” (lo subrayado me corresponde).

En relación a la materia, en pronunciamiento contenido en oficio No. 12433, de 22 de julio de 2025, esta Procuraduría analizó:

“De la normativa invocada se desprende lo siguiente: i) el hecho generador del impuesto a la patente es el ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales por personas naturales o jurídicas, domiciliadas o con establecimiento en el cantón; ii) las municipalidades son el sujeto activo del impuesto a la patente de conformidad con los artículos 23 del CT y 547 del COOTAD; iii) la condición para que una persona natural o jurídica sea considerada sujeto pasivo del impuesto a la patente es que tenga su domicilio, o su establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana y ejerza permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales” (lo subrayado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: *i) las compañías disueltas por cualquier causa, como consecuencia de dicho estado, no pueden iniciar nuevas operaciones relacionadas con su objeto social, manteniendo su personalidad jurídica únicamente para los actos necesarios para la liquidación; ii) el hecho generador constituye el presupuesto previsto por la ley para configurar cada tributo; iii) el impuesto de patente grava el ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias o profesionales; y, iv) el impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales recae sobre personas naturales o jurídicas que ejerzan permanentemente actividades económicas y estén obligadas a llevar contabilidad.*

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 5, 9, 60 letra i) y 354 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; 3 numeral 2 y 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público, en caso de vacancia del puesto de secretario o secretaria del concejo municipal – y cuando no exista norma jurídica a nivel cantonal que regule dicha situación – corresponde al alcalde, en ejercicio de la facultad ejecutiva y de la autonomía administrativa del GAD, expedir el acto administrativo de encargo del puesto hasta que el concejo municipal designe al titular conforme al procedimiento previsto en el COOTAD.

Por otra parte, en atención a los términos de la segunda consulta, se concluye que, según los artículos 372, 382 y 382A de la Ley de Compañías; 16 y 24 del Código Tributario; y, 547 y 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las compañías disueltas – por cualquier causa – no se encuentran sujetas al impuesto de patente municipal ni al impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, siempre que, durante el período de disolución y liquidación, no ejerzan de manera permanente actividades comerciales, industriales, financieras,



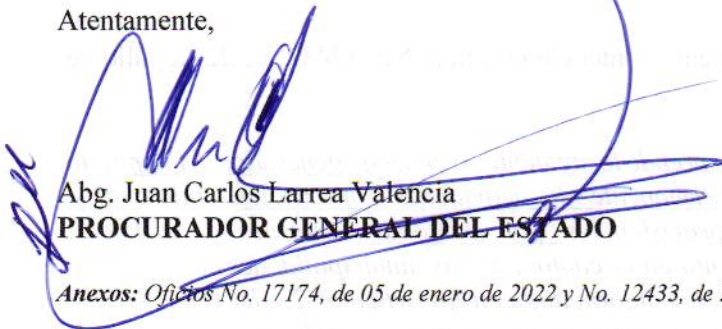
85701

MUNICIPIO DE JIPLAJA
02359-2026
Página. 10

inmobiliarias, profesionales o económicas que configuren el hecho generador previsto en la ley para dichos tributos.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Anexos: Oficios No. 17174, de 05 de enero de 2022 y No. 12433, de 22 de julio de 2025.

C.C. Mtr. Yuri Colorado Márquez
Presidenta de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Oficio N° 16729

Quito D.M., 14 MAY 2026

Capitán de Navío
Víctor Emilio Garcés Valverde
Gerente General
EMPRESA ESTATAL DE TRANSPORTES NAVIEROS ECUATORIANOS –
TRANSNAVE
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. TNE-GER-2026-0153-O, de 6 de mayo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿De acuerdo con los artículos 1, 2, 4 y la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, le es aplicable el régimen jurídico previsto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas a las entidades estatales dotadas de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y finalidad empresarial para el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado o vinculadas a sectores estratégicos, creadas con anterioridad a la Constitución de la República del año 2008 y a la vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

I. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El criterio jurídico contenido en memorando No. TNE-JUR-2026-0045-M, de 06 de mayo de 2026, suscrito por el Jefe Jurídico, encargado, de la Empresa Estatal de Transportes Navieros Ecuatorianos – TRANSNAVE (en adelante, “TRANSNAVE”), refiere como fundamento los artículos 225 numeral 3, 313 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 1, 2, 4 y la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante, “LOEP”); el Decreto Supremo No. 1447-C³, de 24 de septiembre de 1971, a través del cual se creó TRANSNAVE como empresa comercial naviera del Estado; el Decreto Supremo No. 1152⁴, de 07 de febrero de 1977, mediante el cual se reformó la estructura institucional de TRANSNAVE; el Acuerdo Ministerial No. 788⁵, de 29 de julio de 1977, que contiene el Estatuto de TRANSNAVE; y, el Acuerdo Ministerial No. 007⁶, de 22 de enero de 2018, con el cual se reformó el objeto institucional de TRANSNAVE, incluyendo expresamente el transporte comercial marítimo y fluvial de hidrocarburos y sus derivados, dentro y fuera del país, con base en los cuales concluyó lo siguiente:

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

³ Decreto Supremo No. 1447-C, publicado en el Registro Oficial No. 325 de 06 de octubre de 1971.

⁴ Decreto Supremo No. 1152, publicada en el Registro Oficial No. 283 de 25 de febrero de 1977.

⁵ Acuerdo Ministerial No. 788, publicada en el Registro Oficial No. 408 de 22 de septiembre de 1977.

⁶ Acuerdo Ministerial No. 007, publicada en el Registro Oficial No. 197 de 09 de marzo de 2018.



“III. CONCLUSIONES

TRANSSNAVE fue creada mediante Decreto Supremo como una entidad estatal con finalidad empresarial, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y administración autónoma.

El Decreto Supremo No. 1152 ratificó y consolidó su naturaleza como empresa comercial naviera estatal ecuatoriana, perteneciente a la Armada Nacional, manteniendo sus elementos esenciales de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

La normativa estatutaria posterior reafirmó su configuración institucional como empresa comercial naviera estatal, con órganos propios de administración y gestión.

La reforma de su objeto institucional incorporó expresamente el transporte comercial marítimo y fluvial de hidrocarburos y sus derivados, actividad vinculada a sectores estratégicos del Estado.

Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas establecen un régimen integral aplicable a entidades estatales con naturaleza empresarial, definidas por elementos materiales como pertenencia estatal, personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y finalidad empresarial pública.

La Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas evidencia que el legislador contempló la existencia de empresas públicas o entidades estatales preexistentes a la vigencia de dicha ley” (lo subrayado corresponde al texto original).

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Naturaleza y objeto de la Empresa Estatal de Transportes Navieros Ecuatorianos – TRANSSNAVE; y, ii) Ámbito de aplicación de la LOEP.

2.1. Naturaleza y objeto de la Empresa Estatal de Transportes Navieros Ecuatorianos – TRANSSNAVE. -

De conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 225 de la CRE, el sector público comprende, entre otros, a: “*Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado*”. En concordancia con ello, el inciso primero del artículo 315 íbidem establece que el Estado “*constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas*” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el inciso primero del artículo 313 de la CRE dispone que el Estado “*se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos*”, de acuerdo con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. A su vez, el inciso tercero del referido artículo señala que “*Se consideran sectores estratégicos la energía en todas*

sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos”, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el artículo 66 de la Ley de Hidrocarburos⁷ (en adelante, “LH”) precisa que *“El transporte marítimo de hidrocarburos y derivados, deberá efectuarse preferentemente en naves de bandera nacional”*, según lo dispuesto en la Ley de Reserva de Carga y en la Ley General de Tráfico Marítimo (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 1 del Decreto Supremo No. 1447-C creó *“Transportes Navieros Ecuatorianos (TRANSNAVE)”* como una *“empresa comercial naviera dependiente de la Comandancia General de Marina, con personería jurídica y patrimonio propios y administración autónoma con domicilio en la ciudad de Guayaquil”*. El artículo 2 ibídem determinaba que el objeto de TRANSNAVE es el transporte por agua, dentro y fuera del país, *“de carga y pasajeros cuyo movimiento sirva en especial, a los intereses vitales de la Nación”*.

Posteriormente, el Decreto Supremo No. 1152 reformó el Estatuto Jurídico de Creación de TRANSNAVE, señalando en su artículo 1 que TRANSNAVE *“es una Empresa Comercial Naviera Estatal Ecuatoriana, perteneciente a la Armada Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio, administración autónoma”*, cuyo domicilio radica en la ciudad de Guayaquil. En cuanto al objeto de TRANSNAVE, el artículo 2 del citado Decreto Supremo incluía *“el transporte comercial marítimo y fluvial, dentro y fuera del país, de carga y pasajeros, efectos postales y demás actividades que tengan relación con esta finalidad”*, en cualquiera o en todas sus modalidades en conformidad con las leyes vigentes y aplicables a ese objeto (lo subrayado me corresponde).

Luego, el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. 007 complementó el artículo 5 del Estatuto de TRANSNAVE incluyendo en su objeto, además, *“el transporte comercial marítimo y fluvial, dentro y fuera del país, de carga general, hidrocarburos y sus derivados”* (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* el Estado puede constituir empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos y el desarrollo de otras actividades económicas; *ii)* el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, tales como el transporte de hidrocarburos; *iii)* TRANSNAVE es una empresa comercial naviera estatal, perteneciente a la Armada Nacional, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y administración autónoma; y, *v)* el Acuerdo Ministerial No. 007 incorporó expresamente dentro de su objeto institucional el transporte de hidrocarburos y sus derivados.

2.2. **Ámbito de la LOEP. -**

De conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la LOEP, sus disposiciones regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que desarrollen actividades en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local. Asimismo, dicha ley establece los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión aplicables a estas entidades, según lo dispuesto en la CRE.

⁷ LH, publicada en el Registro Oficial No. 711 de 15 de noviembre 1978.



En este sentido, el numeral 1 del artículo 2 de la LOEP, al referirse a los objetivos que persigue dicha ley, incluye el de: *“Determinar los procedimientos para la constitución de empresas públicas que deban gestionar los sectores estratégicos con alcance nacional e internacional”*. Al respecto, el primer inciso del artículo 4 de la LOEP define a las empresas públicas como *“entidades que pertenecen al Estado”*, en los términos que establece la CRE, *“personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión”*, destinadas a *“la gestión de sectores estratégicos”*, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos *“y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado”*.

Por su parte, la Disposición Transitoria Primera de la LOEP, materia de la consulta, determina lo siguiente:

“Las empresas públicas o estatales existentes, tales como Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR; Empresa de Ferrocarriles Ecuatorianos (EFE); Correos del Ecuador; las empresas municipales, entre otras, para seguir operando adecuarán su organización y funcionamiento a las normas previstas en esta Ley en un plazo no mayor a ciento ochenta días contados a partir de su expedición, sin que en el proceso de transición se interrumpa o limite su capacidad administrativa y operativa; para cuyo efecto, una vez que la Presidenta o Presidente de la República o la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, según sea el caso, emita el decreto ejecutivo, la norma regional u ordenanza de creación de la o las nuevas empresas públicas, aquellas dejarán de existir y transferirán su patrimonio a la o las nuevas empresas públicas que se creen.

Transcurrido el plazo señalado en el inciso primero de esta disposición transitoria, quedarán derogadas de forma expresa todas las normas que contengan disposiciones de creación o regulación de las empresas a las que se refiere esta Ley señaladas en el indicado inciso y de todas las demás empresas que tengan carácter o naturaleza pública o estatal, en cuanto al régimen aplicable a la constitución, organización, funcionamiento, disolución y liquidación de dichas empresas.

El personal que actualmente trabaja en las empresas públicas o estatales existentes continuará prestando sus servicios en las empresas públicas creadas en su lugar, de conformidad con su objeto, bajo los parámetros y lineamientos establecidos en esta Ley, no se someterán a periodos de prueba. En consecuencia el régimen de transición previsto en estas disposiciones, incluidas las fusiones, escisiones y transformaciones no conllevan cambio de empleador ni constituyen despido intempestivo. En caso de jubilación, desahucio o despido intempestivo, se tomarán en cuenta los años de servicio que fueron prestados en la empresa extinguida y cuya transformación ha operado por efecto de esta ley, sumados al tiempo de servicio en la nueva empresa pública creada, con los límites previstos en esta Ley.

Las sociedades o empresas incautadas por la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y declaradas recursos de dicha Agencia no se someterán a las disposiciones de la presente Ley. Mientras no se haya procedido a la venta o hasta que se conviertan en empresa públicas las sociedades o empresas incautadas por la extinta AGD no se someterán a los procesos determinados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y tampoco lo harán el ente jurídico que mantenga la propiedad fiduciaria y representación legal de las mismas.”

Con relación al régimen aplicable a las sociedades anónimas de propiedad estatal que operan en el sector eléctrico, este organismo, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 05885, de 20 de septiembre de 2019, concluyó lo siguiente:

“(…) por la aplicación del régimen transitorio previamente citado, las sociedades anónimas del sector eléctrico, constituidas antes de la expedición de la LOEP y de la LOSPEE, están sujetas en su funcionamiento a las normas de derecho público que rigen para las empresas públicas, según concluyó este organismo en pronunciamiento contenido en oficio No. 04392 de 25 de junio de 2019 (…)”. (Lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, es necesario recordar que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸ (en adelante, “LOGJCC”), las reglas de interpretación constitucional y ordinaria, entre otras, son las siguientes:

“5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.”

6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo” (énfasis me corresponde).

En tal contexto, se observa que TRANSSNAVE constituye una empresa comercial naviera estatal, creada mediante Decreto Supremo, perteneciente a la Armada Nacional, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y administración autónoma, cuyo objeto comprende, entre otras actividades, el transporte de hidrocarburos y sus derivados. En consecuencia, al tratarse de una entidad estatal destinada a la gestión de un sector estratégico y al desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado, corresponde adecuar su organización y funcionamiento a las disposiciones previstas en la LOEP, según lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de dicho cuerpo normativo.

De lo manifestado se desprende que: *i)* la LOEP regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; *ii)* uno de los objetivos de la LOEP es determinar los procedimientos para la constitución de empresas públicas que deban gestionar los sectores estratégicos con alcance nacional e internacional; *iii)* las empresas públicas son entidades constituidas como personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio y autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, destinadas, entre otros fines, a la gestión de sectores estratégicos y al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado; *iv)* entre los mecanismos de creación de las empresas públicas se encuentra el decreto ejecutivo, para aquellas constituidas por la Función Ejecutiva; y, *v)* según la Disposición Transitoria Primera de la LOEP, las empresas públicas o estatales existentes, entre ellas TRANSSNAVE, debían adecuar su organización y funcionamiento a las normas previstas en dicha ley en un plazo máximo de ciento ochenta días contados desde su expedición.

⁸ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.



3. Pronunciamento. –

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 4, 5, numeral 1 y la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, les es aplicable el régimen jurídico previsto en la ley antes mencionada a las entidades estatales dotadas de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y finalidad empresarial para el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado o vinculadas a sectores estratégicos, creadas con anterioridad a la Constitución de la República del año 2008 y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, entre las que se encuentra incluida TRANSSNAVE.

El presente pronunciamento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 16859

Quito, D.M., 26 de mayo de 2026

Señor

Francisco Solá Tanca

Presidente

SOCIEDAD DE LUCHA CONTRA EL CÁNCER -SOLCA

Guayaquil.

De mi consideración:

Mediante oficio No. SOLCA 2026-187-P, de 22 de abril de 2026, ingresado el 24 del mismo mes y año en la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado y remitido a este despacho por mediante oficio No. PGE-DR1-2026-00678, de 12 de mayo de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es aplicable a la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador (SOLCA) las disposiciones contenidas en la LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y COMBATE DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y DE LA FINANCIACIÓN DE OTROS DELITOS en lo que dice relación a los ‘sujetos obligados no financieros’ que figuran en el numeral 4 del artículo 28 como ‘Fundaciones y/o organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro’?”

Frente a dicha consulta, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico contenido en documento sin número, de 21 de abril de 2026, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica y Secretaría General de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (en adelante, “SOLCA”), y citó los artículos 361 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 28 numeral 4 y 123 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de otros Delitos² (en adelante, “LOA”) y 4 de su Reglamento³ (en adelante, “RLOA”); 34 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”); la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Transparencia Social⁵ (en adelante, “LOTS”); Disposición General Décimo Cuarta

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 29 de julio de 2008.

² LOA, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.610, de 29 de julio de 2024.

³ RLOA, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No.216, de 02 de febrero de 2026.

⁴ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31, de 7 de julio de 2017.

⁵ LOTS, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No.112, de 28 de agosto de 2025.

del Código Orgánico Monetario y Financiero⁶ (en adelante, “COMF”); y, la Resolución UAFE-DG-2023-0689, que contiene la Norma para la Prevención del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, Dirigido a los Sujetos Obligados a Reportar bajo la Supervisión de la UAFE⁷, (en adelante, “Resolución UAFE”). Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

“1. Consideraciones previas

1.1. La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador (SOLCA) es una corporación civil privada sin fines de lucro y de servicio público, dedicada a la atención integral del cáncer en todas sus etapas de prevención, diagnóstico, tratamiento y cuidados paliativos, cuya constitución y personería jurídica deviene de un acto propio reconocido por el Estado a través de un Acuerdo del Ministerio de Sanidad No. 3874 de 13 de diciembre de 1951, y a la que el Estado Ecuatoriano le encargó ‘la conducción de la campaña anticancerosa en todo el país’, según decreto legislativo expedido el 15 de octubre de 1953, publicado en el Registro Oficial No. 362 de 12 de noviembre de 1953.

1.2. Los actuales Estatutos de SOLCA fueron aprobados mediante Acuerdo Ministerial No. 0000833 de 15 de julio del 2004, y están registrados en el Libro de Registro Único de Inscripciones del Ministerio de Salud Pública, donde consta que ‘La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador –SOLCA- es una persona jurídica de derecho privado y de servicio público, con finalidad social, sin fines de lucro, con sujeción al Título XXIX (hoy XXX) del Libro I del Código Civil Ecuatoriano, vigente, a las demás leyes pertinentes de la República del Ecuador y al presente Estatuto’.

1.3. SOLCA forma parte del Sistema Nacional de Salud, según está contemplado expresamente en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, y como tal sujeto a la rectoría del Ministerio de Salud Pública y al control de las autoridades sanitarias en el ámbito de sus respectivas competencias, como el ARCSA y ACCES.

1.4. Los ingresos de SOLCA provienen de los servicios de salud a pacientes institucionales (sin cobertura de salud); a pacientes privados; y a pacientes derivados de la Red Pública Integral de Salud, como el IESS y el MSP. SOLCA, Matriz Guayaquil, recibe también donaciones para el Proyecto del Primer Hospital Onco Pediátrico del Ecuador (HOPE), ‘(...) Finalmente, SOLCA participa del 50% de la Contribución del 0.5% a las operaciones de crédito del sistema financiero privado y cooperativas, que se distribuye equitativamente entre todos los Núcleos de SOLCA a nivel Nacional, según lo establecido en la Décimo Cuarta Disposición General del Código Orgánico Monetario y Financiero, que en su parte pertinente dice: ‘el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado por esta contribución le corresponde al Estado y deberá ser depositado conforme lo especifica el inciso anterior, en la Cuenta Única del Tesoro Nacional. El cincuenta por ciento restante le corresponde a los núcleos de la Sociedad de Lucha

⁶ COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.332, de 12 de septiembre de 2014.

⁷ Resolución UAFE, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.478, de 16 de enero de 2024.

contra el Cáncer –SOLCA-, y será transferido de forma directa, a través de cuentas especiales del Banco Central, creadas para este efecto, conforme lo especifica el inciso anterior’.

1.5. La LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y COMBATE DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y DE LA FINANCIACIÓN DE OTROS DELITOS, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 610, 29-VII-2024 sobre la que recae la presente consulta, al referirse al primer control en la prevención del delito de lavado de activos, señala entre los sujetos obligados financieros y no financieros, a las “Fundaciones y/o organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro” (Art. 28 No.4)

1.6. SOLCA no es una fundación ni una ONG en sentido estricto, pues no depende para su existencia y operación de la beneficencia pública o privada, ni administra recursos financieros encaminados a la “búsqueda del bien común y la satisfacción de intereses colectivos de carácter social”, como dice el artículo 4 del Reglamento a la Ley Orgánica de Transparencia Social que define la naturaleza jurídica de las Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro (OSSFL); hoy bajo el control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Por el contrario, SOLCA forma parte del Sistema Nacional de Salud, según está contemplado expresamente en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, y como tal sujeto a la rectoría del Ministerio de Salud Pública y al control de las autoridades sanitarias en el ámbito de sus respectivas competencias, como el ARCSA y ACCES, como lo señala expresamente el artículo 361 de la Constitución de la República, que dice: ‘El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector.’. En este sentido, SOLCA presta un servicio público impropio, entendido como ‘aquellos cuya actividad no ha sido reservada al sector público’, conforme la definición consignada en el artículo 34 del Código Orgánico Administrativo.

1.7. Por tal motivo, en la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Transparencia Social se excluyó expresamente a aquellas instituciones que son ‘vigiladas y controladas por el ente rector de su especialidad y competencia específica; y, no se sujetarán a las normas establecidas en la presente Ley’.

2. Opinión jurídica.-

2.1 Por las consideraciones que anteceden, SOLCA considera que no es un ‘sujeto obligado no financiero’ sometido a la LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y COMBATE DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y DE LA FINANCIACIÓN DE OTROS DELITOS; y, por ende, no está obligado a presentar un ‘Informe Anual de Oficial de Cumplimiento’ para la Prevención del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, como lo exige la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) en su Resolución No. UAFE-DG-2023-0689 de 22 de septiembre

de 2023, dirigido exclusivamente a los sujetos obligados que forman parte del ‘primer control en la prevención del delito de lavado de activos’, ni al plazo consignado en la Resolución UAFE-DG-2026-0001 de 12 de enero de 2026, que vence el 30 de mayo de 2026.”.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro; y, ii) Sujetos obligados a la aplicación de la LOA.

2.1.- Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro (OSSFL).-

El artículo 96 de la CRE reconoce todas las formas de organización de la sociedad “(...) como expresión de la soberanía popular” y con diversas finalidades, entre ellas, la de “incidir en las decisiones y políticas públicas”, previendo que los servicios públicos se pueden prestar por entidades públicas y privadas.

En concordancia con la mencionada norma, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana⁸ (en adelante, “LOPC”) reconoce a las organizaciones sociales la facultad de constituirse libre y voluntariamente bajo diversas formas jurídicas. Al efecto, dicha disposición prevé:

*“Las organizaciones sociales **podrán constituirse en las siguientes formas, de manera libre y voluntaria:***

Corporaciones, que comprenden asociaciones, clubes, comités, colegios profesionales, centros, federaciones, confederaciones, uniones, cámaras u otras entidades similares;

Fundaciones, constituidas para fines de interés social, humanitario, educativo cultural, científico, deportivo, ambiental o cualquier otro fin lícito, sin ánimo de lucro, cuya actividad se oriente al beneficio colectivo y no al enriquecimiento de sus integrantes; y,

Otras formas de organización social, nacionales o extranjeras, reconocidas por la Constitución y la ley, entre las que se incluyen, de manera no limitativa, cámaras de producción y comercio, y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) extranjeras que actúan en el país conforme a los procedimientos legales.

(...)

Las organizaciones sociales no tendrán fines de lucro; los excedentes que generen en el ejercicio de sus actividades deberán reinvertirse exclusivamente en la consecución de sus

⁸ LOPC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 175, de 20 de abril de 2010.

objetivos sociales, en el desarrollo de la organización o como reserva para ser utilizada en los ejercicios posteriores, conforme lo establezcan sus estatutos.” (énfasis añadido).

Con relación a SOLCA, este organismo, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 14507, de 29 de diciembre de 2025, analizó lo siguiente:

“En este marco, SOLCA – en su calidad de prestador del servicio de salud – se constituyó como “una persona jurídica de derecho privado y de servicio público, con finalidad social, sin fines de lucro (...)”, que tiene a su cargo “ la conducción de la lucha contra el cáncer en todo el país, según el Decreto Legislativo del 15 de octubre de 1953”, conforme lo establecen los artículos 1 y 3 del Estatuto de SOLCA, aprobado por el MSP mediante Acuerdo Ministerial No. 833, de 15 de julio de 2004 (énfasis añadido).

A tales efectos, se observa que SOLCA presta un servicio público impropio, conforme lo define el artículo 34 del Código Orgánico Administrativo¹¹ (en adelante “COA”): “aquellos cuya titularidad no ha sido reservada al sector público”, y dispone que “(l)as administraciones públicas intervendrán en su regulación, control y de modo excepcional, en su gestión” (énfasis añadido).

Sobre el particular, el tratadista Marienhoff¹² establece que en la prestación de servicios públicos impropios debe existir un control estatal “más intenso y riguroso”, al tratarse de actividades ubicadas en el campo del derecho público, agregando que el referido control sobre quienes presten un servicio público impropio “tiende a impedir que la actividad de tales administrados, lícitamente desarrollados ahora en la esfera del derecho público, dañe al interés general”.

Finalmente, con relación al control de los recursos de SOLCA, mediante pronunciamiento emitido por la Procuraduría General del Estado, contenido en el oficio No. 0233813, de 11 de agosto de 2008, se concluyó:

“(...) SOLCA(...) es una entidad de derecho privado que goza de autonomía e independencia, administrativa, económica y financiera, en cambio que, su presupuesto se nutre con ingresos provenientes de rentas establecidas mediante leyes especiales, por tanto son recursos que se encuentran sometidos al control de su correcto uso por parte de la Contraloría General del Estado (...)” (énfasis añadido).”

Por otra parte, el marco jurídico general para promover la transparencia de las Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro (en adelante “OSSFL”) es el previsto por la LOTS. De acuerdo con sus artículos 1 y 3, dicha ley tiene por objeto y finalidad garantizar “la presunción de buena fe organizativa y el respeto al derecho a la libre asociatividad; fortalecer el control estatal a fin de prevenir, detectar y controlar los flujos irregulares de capitales (...)”, así como “proteger la integridad financiera, promover una cultura organizacional basada en principios éticos, gestión

responsable, participación inclusiva y transparencia (...)”, fortaleciendo la integridad y previniendo la corrupción y, “*en general, el uso indebido de fondos públicos o privados, asegurando que todas las personas naturales y jurídicas actúen conforme al marco legal vigente y a los estándares nacionales e internacionales de integridad y transparencia.*”

La Disposición General Novena de la LOTS, aplicable a las personas jurídicas sin fines de lucro legalmente constituidas “*que ejerzan funciones públicas o competencias transferidas por el Gobierno Central, y cuya operación esté sujeta a marcos regulatorios técnicos sectoriales*”, prevé que su vigilancia y control compete al ente rector de su especialidad y “*no se sujetarán a las normas establecidas en la presente Ley.*”

Sobre esa base, en el pronunciamiento antes citado, este organismo, con relación al régimen de control aplicable a las organizaciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios de salud, analizó y concluyó lo siguiente:

“(…) iii) SOLCA constituye una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, creada mediante decreto legislativo, que presta un servicio público impropio de salud y forma parte del Sistema Nacional de Salud; y, iv) los recursos de naturaleza pública que recibe SOLCA se encuentran sujetos al control de la Contraloría General del Estado.

(...)

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 4 y 6 de la Ley Orgánica de Salud; la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Transparencia Social, las organizaciones sociales sin fines de lucro – como lo es la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador – SOLCA –, cuya operación esté sujeta a marcos regulatorios técnicos sectoriales, serán vigiladas y controladas por el ente rector de su especialidad y competencia específica, no se sujetarán a las normas establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia Social ni su Reglamento (...).”
(énfasis corresponde al texto citado)

De lo expuesto se aprecia que: *i)* el concepto de OSSFL es amplio y surge del reconocimiento constitucional de los derechos de participación individual y colectiva; *ii)* las OSSFL pueden adoptar diversas formas jurídicas, siempre que carezcan de finalidad lucrativa y reinviertan sus excedentes en el cumplimiento de sus fines sociales; *iii)* existen organizaciones privadas sin fines de lucro que, por la naturaleza de las actividades que desarrollan, se encuentran sometidas a marcos regulatorios técnicos sectoriales; y, *iv)* la exclusión prevista en la Disposición General Novena de la LOTS opera respecto del ámbito material de dicha ley, sin que ello implique, por sí solo, una exclusión automática frente a otros regímenes especiales de control previstos en el ordenamiento jurídico.

2.2.- Sujetos obligados a la aplicación de la LOA.-

La LOA establece la institucionalidad y los procedimientos de prevención, detección y combate del lavado de activos, sus delitos precedentes, la financiación del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva. Según el artículo 1 de dicha ley, su objeto es “*prevenir, detectar y combatir el delito de lavado de activos, sus delitos precedentes, el delito de la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.*”; y, de acuerdo con su artículo 3, sus disposiciones son de orden público, de aplicación y observancia obligatoria en todo el territorio nacional.

Los sujetos obligados, según el artículo 26 de la LOA, tienen a su cargo “*el primer control en la prevención*” de los delitos a los que esa ley se refiere y, al efecto, deben cumplir “*todas las demás acciones, reportes y obligaciones establecidas en la presente Ley, su reglamento y demás normativa pertinente.*”.

Entre los deberes de los sujetos obligados constan, entre otros, aplicar medidas de debida diligencia respecto de sus clientes, proveedores y demás contrapartes; identificar los riesgos propios de su actividad para adoptar medidas de prevención proporcionales; y, remitir a la UAFE los reportes previstos en la ley, incluidos aquellos relacionados con operaciones sospechosas. Estos deberes se desarrollan, entre otros, en los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 56 y siguientes de la LOA, así como en las normas relativas a la estructura, tipos y plazos de los reportes.

Los artículos 27 y 28 de la LOA identifican a los sujetos obligados financieros y no financieros. En particular, el numeral 4 del artículo 28 incluye expresamente a “*las fundaciones y/o organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro*” entre los “*sujetos obligados no financieros*”.

Adicionalmente, el artículo 32 de la LOA confiere a la UAFE la atribución para incorporar o excluir sujetos obligados en los siguientes términos:

“La Unidad de Análisis Financiero y Económico, mediante resolución motivada y tomando en consideración un informe de análisis de riesgos, puede incorporar o excluir sujetos obligados financieros, no financieros y otros sujetos obligados de nuevas tecnologías, de conformidad con los parámetros establecidos en el Reglamento General a la Ley.”

En concordancia, el artículo 26 del RGLOA, contenido en el Capítulo II “De los Sujetos Obligados”, establece los parámetros que debe observar la UAFE para incorporar o excluir sujetos obligados, según la facultad prevista en el artículo 32 de la LOA. Dicha norma reglamentaria dispone:

- 1. Hallazgos de la evaluación del riesgo residual del sujeto obligado;*
- 2. Resultados de la evaluación nacional de riesgos;*
- 3. Tendencias, tipologías y patrones de comportamiento en materia de lavado de activos y del financiamiento de delitos;*

4. Amenazas regionales;
5. Impacto en la seguridad nacional;
6. Los demás definidos por la Unidad de Análisis Financiero y Económico.

Para la incorporación o exclusión de sujetos obligados y/o modificación de los parámetros de reporte, la Unidad de Análisis Financiero y Económico deberá diseñar la forma y el contenido de las estructuras con su respectivo manual, de conformidad con lo establecido en la Ley. (...)

En este contexto, los artículos 1 y 2 de la Resolución UAFE-DG-2023-0689 prevén que dicha norma es aplicable a los sujetos obligados bajo supervisión de la UAFE que no tengan un organismo de control específico en materia de prevención del delito de lavado de activos y financiamiento de delitos:

*“Art. 1.- **Ámbito de aplicación.-** La presente norma es aplicable a los sujetos obligados bajo supervisión de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), **al no tener organismo de control específico en el país, en materia de prevención del delito de lavado de activos y financiamiento de delitos, por lo cual dicho control y supervisión es competencia de la UAFE;** de acuerdo con lo determinado en la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos y su Reglamento General.”*

*“Art. 2.- **Objeto.-** La presente Resolución tiene por objeto normar las obligaciones, políticas, procedimientos, metodologías y mecanismos para la prevención ALA/FT/FP que deben observar **los sujetos obligados que no tienen un organismo de control específico.**”*

Por lo tanto, de lo expuesto se aprecia que: *i)* la LOA establece un sistema especializado de prevención y control del lavado de activos, aplicable a sujetos obligados financieros y no financieros; *ii)* las OSSFL pueden adoptar diversas formas jurídicas, entre ellas fundaciones u organizaciones no gubernamentales, sin perjuicio de que algunas se encuentren sometidas a marcos regulatorios técnicos sectoriales; *iii)* los sujetos obligados previstos en la LOA deben efectuar el primer control en la prevención de los delitos regulados por dicha ley y remitir oportunamente los reportes correspondientes a la UAFE; *iv)* las fundaciones y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro constan expresamente como sujetos obligados no financieros en el numeral 4 del artículo 28 de la LOA; y, *v)* la UAFE tiene atribución legal expresa para incorporar o excluir sujetos obligados, mediante resolución motivada, previo informe de análisis de riesgos, y de acuerdo con el procedimiento y parámetros previstos en la LOA y su reglamento.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que los artículos 26, 27 y 28 de la LOA establecen quiénes son los sujetos obligados a efectuar el primer control en la prevención de los

delitos regulados por dicha ley, y a remitir oportunamente los correspondientes reportes a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE). Así, entre los sujetos obligados no financieros, el numeral 4 del artículo 28 de la referida ley enuncia expresamente a las fundaciones y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, sin incluir a las corporaciones civiles privadas sin fines de lucro; por lo tanto, no le son aplicables a SOLCA las disposiciones contenidas en la LOA en lo relacionado a los sujetos obligados no financieros que figuran en el numeral 4 del artículo 28 de dicha ley.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 32 de la LOA, es competencia de la UAFE incorporar o excluir sujetos obligados financieros y no financieros dentro del régimen previsto en dicha ley, mediante la emisión de una resolución motivada, tomando en consideración informes de análisis de riesgos y los parámetros previstos en el artículo 26 del RLOA.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**RODRIGO IVÁN
CONSTANTINE
SAMBRANO**

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

c.c. Abg. José Neira Rosero
Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado

Oficio No. 16870

Quito, D.M., 26 de mayo de 2026

Magíster

Jorge Roberto Hoyos Zavala

Director Ejecutivo

AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. ARCOTEL-ARCOTEL-2026-0037-OF, de 24 de febrero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿Debe la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones aplicar la prescripción de la potestad sancionadora prevista en el artículo 116.1 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, incorporada mediante la Ley Orgánica Reformatoria, publicada en el Registro Oficial Quinto Suplemento Nro. 59, a los procedimientos administrativos sancionadores iniciados con anterioridad a su publicación, cuando los administrados invoquen dicha prescripción, en observancia del principio constitucional de favorabilidad, aun cuando los hechos infractores y el inicio del procedimiento se han producido bajo la vigencia del régimen normativo anterior y siempre que no exista resolución administrativa en firme?”

2. ¿Debe la ARCOTEL, en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados o no con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en el Registro Oficial Quinto Suplemento No.59 (sic), 13 de junio 2025, aplicar de manera directa e inmediata los plazos de prescripción de la potestad sancionadora, cuando los administrados invoquen dicha prescripción, establecidos en el artículo 116.1 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones reformada. (sic) Aun cuando en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, establece que se debe de emitir un Reglamento de Aplicación de la Ley, que si bien fue publicado en el Séptimo Suplemento del Registro Oficial No. 154, 29 de Octubre 2025, no se reglamentó de manera específica la aplicación de la prescripción, considerando que la norma legal es expresa y que la falta de reglamento no puede restringir el ejercicio de derechos ni las garantías del debido proceso administrativo de los administrados?”

3. ¿Para efectos de la aplicación de la prescripción de la potestad sancionadora, cual (sic) es el alcance del conteo de los plazos determinados en los artículos 245, y 247 del Código Orgánico Administrativo en concordancia con el artículo 116.1 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No.59 (sic), 13 de junio 2025, al referirse a la ‘comisión del hecho’ que daba inicio al cómputo del plazo de prescripción?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (en adelante, “ARCOTEL”), suscrito por el Coordinador General Jurídico, contenido en el Criterio Jurídico Institucional No. ARCOTEL-CJUR-2026-001, de 23 de febrero de 2026, citó los artículos 11 numerales 1, 4, 5 y 9, 76 numerales 1,5 y 7, 82, 226 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 116.1 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones² (en adelante, “LOT”); la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria de la LOT³ (en adelante, “LORLOT”); y, 2, 4, 14, 18, 22, 23, 30, 33, 35 y 245 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”). Con fundamento en dichas disposiciones, concluyó lo siguiente:

“Por lo expuesto, se colige que la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) debe aplicar directamente la prescripción de la potestad sancionadora prevista en el Art. 116.1 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, debido a que, este cuerpo legalmente tiene fuerza vinculante inmediata, y no se puede supeditar al desarrollo reglamentario de la figura jurídica de prescripción establecida en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, para su vigencia. Se debe considerar que las disposiciones transitorias establecen plazos para adecuar la normativa secundaria, pero no suspenden la aplicación directa de los artículos sustantivos de la ley reformativa antes dicha, más aún cuando, por medio del artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, el Legislador ya definió cómo las instituciones públicas deben aplicar la prescripción de la facultad sancionadora otorgada por Ley.

(...)

5. CONCLUSIONES

Con base a los antecedentes, consideraciones jurídicas y análisis expuestos, es criterio de esta Coordinación General Jurídica, concluir lo siguiente:

- La Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en su artículo 116.1 prevé claramente los plazos para que opere la prescripción de la facultad sancionatoria que tiene ARCOTEL; en consecuencia, ningún Reglamento de aplicación podría añadir condiciones, requisitos o trabas para su pleno ejercicio y aplicación debido a que estaría invadiendo la competencia del legislador: así como, vulnerando el principio de jerarquía normativa prevista en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.
- La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, en los casos en los cuales los administrados soliciten de manera expresa la aplicación de la figura legal de la prescripción, debe aplicar la prescripción de la potestad sancionadora prevista en el artículo 116.1 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, incorporada mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOT, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 439 de 18 de febrero de 2015.

³ LORLOT, publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 59 de 13 de junio de 2025.

⁴ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en el Registro Oficial Quinto Suplemento Nro. 59, de forma directa a los procedimientos administrativos sancionadores, sustanciados por los organismos desconcentrados de la ARCOTEL,

- *La Reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones fue publicado en el Séptimo Suplemento del Registro Oficial No.154, de 29 de octubre 2025, en atención a la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones; sin embargo, no se reglamentó de manera específica la aplicación de la prescripción. En este contexto, se debe considerar que la norma legal es expresa y que la falta de desarrollo sobre esta figura de prescripción en el Reglamento, no puede restringir el ejercicio de derechos ni las garantías básicas del derecho al debido proceso, seguridad jurídica y los principios que rigen el ejercicio de los derechos constitucionales de los administrados, por cuanto el Estado es el garante primario de la protección de los mismos.*

- *El artículo 245 del Código Orgánico Administrativo, claramente establece la forma de cómo se deben contabilizar los plazos para que se configure la prescripción, en el caso del análisis, la prescripción de la potestad sancionadora de la ARCOTEL.*

- *Los plazos de prescripción aplicables para la ARCOTEL son los establecidos en el artículo 116.1 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, haciendo especial énfasis que este cuerpo normativo tiene fuerza vinculante inmediata y no se puede supeditar al desarrollo reglamentario de esta figura jurídica, en atención a lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, para su efectiva vigencia” (el resaltado corresponde al texto original).*

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante, “MINTEL”), mediante oficio No. 15552, de 2 de marzo de 2026, que remita su criterio jurídico institucional respecto de las consultas formuladas. Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. MINTEL-CGJ-2026-0019-O, al cual se adjuntó el criterio jurídico contenido en el memorando No. MINTEL-CGJ-2026-0032-M, de 12 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 16 de marzo de 2026.

El criterio jurídico del MINTEL, además de las normas señaladas por la entidad consultante, refirió el derogado artículo 135 de la LOT; los artículos 1, 3 y 42 numeral 7; y, las Disposiciones Derogatorias Primera y Quinta del COA. Con fundamento en dichas disposiciones, concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO.-

La Norma Constitucional garantiza el derecho a la seguridad jurídica, y por su parte el artículo 226 reconoce que las entidades públicas y sus servidores deben adecuar sus actuaciones a la Constitución y a la ley.

*La Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 439 de 18 de febrero de 2015, en su artículo 135 establece la prescripción aplicada en su momento al procedimiento administrativo sancionador, artículo derogado por la **Disposición Derogatoria Quinta del Código Orgánico Administrativo – COA**, norma que, además, en la **Disposición Derogatoria Primera** derogó el procedimiento administrativo sancionador previsto*

en otros cuerpos normativos; y, conforme lo previsto en su **artículo 42 numeral 7 del COA**, los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora se sustanciarán aplicando este cuerpo normativo.

En cuanto a la prescripción de la potestad sancionadora dispuesta por la **Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones**, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial Nro. 59 de 13 de junio de 2025, el **artículo 116.1** determina los plazos de prescripción según su clase y la sanción que se impone en cada caso, es así que, prescriben en un (1) año las infracciones de primera y segunda clase, tres (3) años las infracciones de tercera clase, cinco (5) años las infracciones de cuarta clase; lo que guarda conformidad con el **artículo 245 del Código Orgánico Administrativo** que clasifica la prescripción de la potestad sancionadora, en un (1) año las infracciones leves y las sanciones que se impongan, tres (3) años a las infracciones graves y las sanciones que se impongan y cinco (5) años a las infracciones muy graves y las sanciones que se impongan.

Por lo indicado, considerando lo dispuesto en el artículo 11 numerales 1, 5 y 9, artículo 82 y artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 42 del Código Orgánico Administrativo, al derogarse el artículo 135 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, **correspondía aplicar el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo**. (énfasis corresponde al texto original)

IV. PRONUNCIAMIENTO.-

Por lo expuesto, es criterio de esta Coordinación General Jurídica del MINTEL que, para la aplicación de la prescripción en el procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, se debe considerar la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que agrega el artículo 116.1; y, desde la vigencia de dicha norma se aplicará de manera directa lo dispuesto en el artículo mencionado, disposición legal que regula los plazos según el tipo de infracción y las sanciones que de ella se deriven, teniendo en consideración que ningún Reglamento de aplicación podría añadir condiciones adicional para la aplicación de la prescripción, de igual manera se debe considerar, cuando fuere aplicable, los principios constitucionales de favorabilidad y retroactividad de la ley.

En cuanto al cómputo de plazos se deberá aplicar considerando el cumplimiento de la (sic) siguientes condiciones, desde el día siguiente al de comisión del hecho o cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción.”

De lo expuesto se observa que tanto la entidad consultante ARCOTEL como el MINTEL coinciden en señalar que: i) lo dispuesto en el artículo 116.1 de la LOT se aplica de forma inmediata, desde su vigencia, y no está supeditado al desarrollo del Reglamento; ii) en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores corresponde la aplicación de principios constitucionales; y, iii) para el computo de los plazos de prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora deben observarse las reglas generales establecidas en el artículo 245 del COA.

2. Análisis. -

El artículo 76 de la CRE consagra el derecho al debido proceso, que incluye, entre otras garantías, la tipicidad de las infracciones y sanciones, la prohibición de imponer sanciones no previstas en la ley, el principio de proporcionalidad, el derecho a la defensa y la obligación de motivar adecuadamente las decisiones administrativas, cuya inobservancia acarrea su nulidad.

En este contexto, resulta relevante el principio constitucional de favorabilidad. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia No. 151-19-EP/23, de 20 de diciembre de 2023, ha señalado que:

*“28. En sentencias previas, esta Corte ha abordado la aplicación del principio de favorabilidad, en particular, en el marco de procesos penales. Sin perjuicio de ello, la Constitución no limita la aplicación del principio de favorabilidad a un determinado proceso judicial por su materia. Esta Corte considera que, si bien el proceso en el cual se emitió la decisión impugnada en esta causa no proviene de un proceso penal, el estándar utilizado en las sentencias referidas es aplicable. Esto es así porque en el caso concreto se estableció una sanción que se relaciona con un delito, el de defraudación aduanera, por ello, en esencia, existe una semejanza entre un proceso contencioso tributario sancionador con un proceso penal. Tampoco podría esta Corte limitar la aplicación del principio de favorabilidad a otro tipo de procesos cuando la Constitución no lo prevé de esa forma. **Sostener lo contrario, constituiría una restricción ilegítima del debido proceso en la garantía de favorabilidad.***

*29. Si bien a esta Corte no le corresponde verificar si se aplicó la normativa infraconstitucional de forma correcta e incorrecta, este Organismo ha determinado que **la favorabilidad comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo.***

*30. Corresponde entonces verificar si, **con posterioridad al cometimiento de la conducta que sirvió de base para la sanción o de la emisión de la sentencia del Tribunal Distrital, la legislación dispone la imposición de una sanción más leve. Ante lo cual la parte sancionada necesariamente debe beneficiarse de ello**” (énfasis añadido).*

Por otra parte, el artículo 1 de la LOT establece que su objeto es:

“(…) desarrollar, el régimen general de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico como sectores estratégicos del Estado que comprende las potestades de administración, regulación, control y gestión en todo el territorio nacional, bajo los principios y derechos constitucionalmente establecidos”.

Así, esta ley, en el Título XIII “RÉGIMEN SANCIONATORIO”, Capítulo I “INFRACCIONES”, en su artículo 116 señala que el “control y el régimen sancionador establecido en este Título se aplicarán a las personas naturales o jurídicas que cometan las infracciones tipificadas en la presente Ley”. Agrega que la imposición de las sanciones previstas en esa norma es independiente de otras que pudieran generarse.

Por otra parte, el artículo 116.1 de la LOT⁵, materia de las consultas, determina que “El ejercicio de la potestad sancionadora prevista en esta Ley, **prescribe** en los siguientes plazos”, señalando en sus tres numerales lo siguiente:

⁵ Artículo 116.1 de la LOT, agregado por el artículo 5 de la LORLOT (2025).

- “1. **Al año** para las infracciones de **primera y segunda clase** y las sanciones que por ellas se impongan.
2. **A los tres años** para las infracciones de **tercera clase** y las sanciones que por ellas se impongan.
3. **A los cinco años** para las infracciones de **cuarta clase** y las sanciones que por ellas se impongan” (énfasis añadido).

Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda de la LORLOT, que también es materia de las consultas, señala: “*El Reglamento para la aplicación de la presente Ley deberá emitirse en un plazo máximo de treinta días, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial*”.

En ese contexto, el considerando décimo segundo del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (en adelante, “*RGLOT*”) motiva la emisión de esa norma en la indispensabilidad de “*incluir normas reglamentarias respecto al Régimen Sancionatorio a través del cual se sustancien los procedimientos administrativos de determinación de infracciones y la imposición en su caso de las sanciones previstas en la Ley o en los respectivos títulos habilitantes (...)*”.

Así, el inciso primero del artículo 81 del RGLOT establece que el organismo desconcentrado de la ARCOTEL es el competente para:

“iniciar, sustanciar y resolver, de oficio o a petición de parte, el procedimiento administrativo sancionador para la determinación de infracciones e imponer, de ser el caso, las sanciones previstas en la normativa legal vigente o en los respectivos títulos habilitantes, observando el debido proceso y el derecho a la defensa”.

En cuanto a la resolución del procedimiento administrativo sancionador, el artículo 83 *ibidem* prevé que “*deberá estar debidamente motivada y contendrá la expresión clara de los fundamentos de hecho y de derecho que sirvan para la imposición o no de la sanción que corresponda conforme lo previsto en la Ley y de ser el caso, en las infracciones y sanciones estipuladas en los respectivos títulos habilitantes*”. En su inciso final, agrega que las sanciones que se impongan “*respetarán el principio de proporcionalidad, se relacionarán necesariamente con el servicio objeto de la infracción y serán establecidas, de ser el caso, considerando los agravantes y atenuantes existentes, así como las acciones de subsanación que hayan sido implementadas por el infractor*”.

Adicionalmente, el artículo 86 del RGLOT⁶ instituye que la ARCOTEL “*(...) podrá expedir las regulaciones para la aplicación del régimen sancionatorio y para el ejercicio de la jurisdicción coactiva, de conformidad con las normas previstas en el Código Orgánico Administrativo*”. Norma concordante con lo previsto en los numerales 1 y 7 del artículo 7 *ibidem*⁷ (énfasis añadido).

En cuanto al COA, este establece principios rectores del procedimiento administrativo sancionador, entre ellos, el principio de tipicidad (artículo 29), que prohíbe la analogía y la interpretación extensiva en materia sancionatoria; y, el principio de irretroactividad (artículo 30), conforme al cual las normas sancionadoras

⁶ Artículo 86 del RGLOT, sustituido por el literal k del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 195, publicado en el Séptimo Suplemento del Registro Oficial No. 154 de 29 de octubre de 2025.

⁷ RGLOT, “**Art. 7.- Funciones del Directorio.** - (Reformado por el Art. 4 del D.E. 126, R.O. 508-4S, 03-VIII-2021).- Corresponde al Directorio, además de las previstas en la Ley, las siguientes atribuciones:

1. Expedir, modificar, reformar, interpretar y aclarar los reglamentos del régimen general de telecomunicaciones, tales como: tarifas; otorgamiento de títulos habilitantes del régimen general de telecomunicaciones que incluirá el procedimiento de intervención y terminación de los mismos.

(...)/7. Las demás previstas en el presente Reglamento General”.

se aplican a los hechos ocurridos bajo su vigencia, salvo que una norma posterior resulte más favorable al administrado, en cuyo caso se aplicará retroactivamente.

Adicionalmente, el artículo 245 del COA regula la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, estableciendo plazos diferenciados según la gravedad de las infracciones señalando:

- “1. **Al año para las infracciones leves** y las sanciones que por ellas se impongan.
2. **A los tres años para las infracciones graves** y las sanciones que por ellas se impongan.
3. **A los cinco años para las infracciones muy graves** y las sanciones que por ellas se impongan”.
(Énfasis añadido).

“Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción. Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos”.

El artículo 246 del COA regula la prescripción de las sanciones administrativas señalando que: *“prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionadora, cuando no ha existido resolución”* o *“el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado”*. En el segundo caso, el inciso segundo del artículo 247 ibidem, señala el computo del plazo de prescripción se interrumpe *“por el inicio del procedimiento de ejecución de la sanción”*.

De lo antes expuesto se puede apreciar que existen dos supuestos respecto de la prescripción de las sanciones administrativas: *i) aquellas que prescriben en el mismo plazo de caducidad de potestad sancionadora, cuando no ha existido resolución; y, ii) aquellas que prescriben por el trascurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado.*

En el oficio No. 00597, de 12 de septiembre de 2018, este organismo se pronunció sobre la aplicación del artículo 245 y la Disposición Derogatoria Quinta del COA y de los artículos 117, 118, 119 y 120 de la LOT, que conservan vigencia, en el que analizó y concluyó:

“De la lectura de la consulta, se observa que tiene por objeto establecer si es jurídicamente posible que la entrada consultante pueda efectuar un ‘análisis de equivalencia’ de las clases de infracciones tipificadas por los artículos 117, 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, clasificadas por esa ley en infracciones de primera, segunda, tercera y cuarta categoría, para adecuarlas a los plazos de prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, establecidos por el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo en función a la gravedad de la infracción.

(...) Del análisis jurídico efectuado se observa que, existe falta de armonía entre los artículos 117, 118, 119, 120 y 121 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que tipifican infracciones administrativas de primera, segunda, tercera y cuarta clase con sus correspondientes sanciones, por una parte; y, por otra el artículo 245 de COA que, al reglar la prescripción del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, establece plazos distintos según se trate de infracciones, leves, graves o muy graves.

Es pertinente considerar adicionalmente que, la infracción administrativa y la correspondiente sanción, son elementos que integran la tipificación en la forma prevista por el artículo 29 del COA, cuyo inciso final prohíbe en esta materia la aplicación analógica y la interpretación extensiva.

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con la Disposición Transitoria Novena del Código Orgánico Administrativo, compete a la Asamblea Nacional armonizar y adecuar el ordenamiento jurídico al Código Orgánico Administrativo, que permita subsanar cualquier falta de armonía normativa con otras leyes específicas que prevean la tipificación de sanciones para efectos de la aplicación de los plazos de prescripción establecidos en el artículo 245 del COA, en concordancia con lo previsto en su artículo 29” (el subrayado me pertenece).

Finalmente, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Final de la LORLOT, norma que incorporó al artículo 116.1 de la LOT, “La presente Ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial”, esto es, desde el 13 de junio de 2025. En este sentido, el artículo 6 del Código Civil⁸ (en adelante, “CC”) determina que: “La ley **entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces**”, y el inciso primero del artículo 7 ibídem establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: “La ley no dispone sino para lo venidero: **no tiene efecto retroactivo**” (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que: *i)* las autoridades administrativas deben garantizar los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en los procedimientos sancionadores; *ii)* la LOT establece un régimen sancionador especial aplicable a las infracciones en materia de telecomunicaciones; *iii)* el artículo 116.1 de la LOT determina de manera expresa los plazos de prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, según la clasificación de las infracciones; *iv)* el RGLOT regula el Régimen Sancionatorio para la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores; *v)* el COA establece principios rectores aplicables a todo procedimiento sancionador; y, *vi)* la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora debe aplicarse conforme a la normativa vigente, con observancia del principio de favorabilidad.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 6 y 7 del CC, en concordancia con la Disposición Final de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, los plazos de prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora previstos en el artículo 116.1 de la LOT – artículo que se encuentra vigente desde el 13 de junio de 2025 – son aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores iniciados antes o durante la vigencia de éste.

Con relación a la segunda consulta se concluye que, la falta de disposiciones reglamentarias específicas para la aplicación de la prescripción prevista en el artículo 116.1 de la LOT no constituye impedimento para su aplicación, puesto que dicha disposición entró en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial, según lo dispuesto por la Disposición Final de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y los artículos 6 y 7 del Código Civil. En tal sentido, el ejercicio de derechos y garantías previstos en la ley no puede quedar supeditado al desarrollo reglamentario posterior, sin perjuicio de ello, de conformidad con los artículos 7 numerales 1 y 7, y 86 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, la ARCOTEL podrá expedir las regulaciones necesarias para la aplicación del

⁸ CC, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 junio de 2005.

régimen sancionatorio previsto en dicha Ley, siempre que tales disposiciones se sujeten a las normas y principios establecidos en el Código Orgánico Administrativo y no alteren el contenido material de las disposiciones legales aplicables en materia sancionadora.

Finalmente, respecto de la tercera consulta, se concluye que el artículo 116.1 de la LOT establece los plazos de prescripción aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora en materia de telecomunicaciones, mientras que el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo regula las reglas generales para el cómputo de dichos plazos, consecuentemente, ambas disposiciones deben aplicarse de manera armónica, considerando el carácter especial de la LOT y el carácter general y supletorio del COA, por lo tanto, para efectos del cómputo de los plazos de prescripción previstos en el artículo 116.1 de la LOT, corresponde aplicar las reglas establecidas en el artículo 245 del COA, de manera que, por regla general, el plazo se contabiliza desde el día siguiente al de la comisión del hecho; tratándose de infracciones continuadas, desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción; y, respecto de infracciones ocultas, desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Roberto Carlos Kury Pesantes
MINISTRO DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec